

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AUTONOMIAS TERRITORIALES

Por FERNANDO DIAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES  
y ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR

*Sumario:* Nota explicativa.—Estado.—Pluralismo político.—Principio de supremacía de la Constitución.—Principios constitucionales. Valor jurídico.—Principio de unidad.—Principio de solidaridad.—El principio de igualdad aplicado a las autonomías territoriales.—Principio de autonomía.—Garantía institucional.—Autonomía local.—Provincia.—Agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.—Autonomía de las Comunidades Autónomas.—Comunidades Autónomas uniprovinciales.—Unidad económica.—Interés respectivo.—Bases o legislación básica del Estado.—Desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas de las bases del Estado.—Legislación-ejecución.—Territorialidad.—Competencias exclusivas.—Delimitación de competencias en materia de derechos y libertades.—Delimitación de competencias en materia de relaciones internacionales.—Delimitación de competencias en materia de legislación mercantil.—Delimitación de competencias en materia laboral.—Delimitación de competencias en materia de crédito y banca.—Delimitación de competencias en materia de planificación económica.—Delimitación de competencias en materia de seguridad pública y sanidad.—Delimitación de competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas.—Delimitación de competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios.—Delimitación de competencias en materia de transporte.—Delimitación de competencias en materia de radio y televisión.—Delimitación de competencias en materia de bibliotecas.—Delimitación de competencias en materia de educación.—Supletoriedad del Derecho estatal.—Eloque de constitucionalidad.—Estatutos de autonomía.—Tribunales superiores de justicia de las Comunidades Autónomas.—Bilingüismo.—Control del Estado en relación con las Comunidades Autónomas.—Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas.—Régimen jurídico de los senadores representantes de las Comunidades Autónomas.—LOFCA. Ambito de aplicación.—Inconstitucionalidad.—Ley orgánica.—Administración de justicia.—Reserva reglamentaria.—Relación de las sentencias del Tribunal Constitucional ordenadas cronológicamente, según su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

## NOTA EXPLICATIVA

Este trabajo contiene una selección de textos de sentencias del Tribunal Constitucional —«intérprete supremo de la Constitución», artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional— agrupados por voces o conceptos que

tienen una relación directa o implican alguna conexión con la temática de las autonomías territoriales.

Este método de trabajo determina, en primer lugar, una selección de sentencias del Alto Tribunal en la medida en que planteen o no cuestiones conectadas con el fenómeno autonómico.

Así, pues, se han excluido de entrada las sentencias relativas a recursos de amparo, en las que, en principio, no se plantean temas autonómicos, aunque en alguna de ellas pueden haberse suscitado estos temas. De cualquier forma un análisis de la totalidad de las sentencias sobre recursos de amparo —desbrozando posteriormente de ellas su hipotético contenido autonómico— desbordaría, es obvio, las características de este trabajo. En cambio, han sido incluidas la mayoría de las sentencias resolutorias de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y cuestiones de inconstitucionalidad por cuanto de una u otra forma sí afectan a las autonomías territoriales.

La selección de voces no pretende, por otra parte, ser exhaustiva, al modo seguido en índices analíticos, sino que se han escogido únicamente las voces que, salvo opinión mejor fundada, tienen mayor interés y de cada una de ellas sólo aquellos textos que, así se ha considerado, conllevan aportaciones relevantes a la cuestión planteada por el Alto Tribunal, «supremo guardián de la Constitución».

Se ha procedido, en fin, a una ordenación de voces de tal suerte que en una primera parte se han incluido los textos de sentencias relativos a temas principales, de carácter informador, o definiciones o tomas de posición sobre asuntos de carácter más o menos general sobre las autonomías territoriales; en una segunda parte se han expuesto aspectos ya más puntuales relativos al tema de las competencias, a partir del artículo 149 de la Constitución, y en una tercera se han seleccionado textos relacionados más o menos directamente con las autonomías territoriales, según los casos, pero que no procedía ubicar en los dos apartados anteriores.

Finalmente, ha sido necesario acotar temporalmente el objeto del trabajo, que abarca desde el comienzo del funcionamiento del Tribunal Constitucional (la primera sentencia es de 2 de febrero de 1981) hasta, inclusive, el mes de noviembre de 1982.

## ESTADO

«El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así arts. 1.º, 56, 137, y en la propia rúbrica de su título 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 artículos 3.1.º, 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

«Al consagrar esta (la Constitución, se entiende) como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales.»

(Sentencia de 14 de junio de 1982, 2.)

## PLURALISMO POLÍTICO

El Tribunal Constitucional ha establecido al respecto: «En un sistema de pluralismo político (art. 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues en términos generales resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar

unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

#### PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

«La Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

«Sin necesidad de mención expresa alguna y en razón simplemente de la primacía de la Constitución sobre cualquier otra norma de nuestro ordenamiento...»

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 1.)

«Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trata no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de este el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, en-

tre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 1.)

#### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. VALOR JURÍDICO

Refiere el Tribunal Constitucional que «los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico—como afirma el artículo 1.º, 4, del título preliminar del Código Civil— que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreducible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo».

\* \* \*

«En conclusión, en los supuestos en que exista una incompatibilidad entre los preceptos impugnados y los principios plasmados en la Constitución, procederá declararlos inconstitucionales y derogados, por ser opuestos a la misma.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 1, B.)

#### PRINCIPIO DE UNIDAD

«La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que

reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

«El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional.»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

#### PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

«El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2.º). Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las Entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración Local y de las Comunidades Autónomas. Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155), llamado, asimismo, prioritamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2).»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

## EL PRINCIPIO DE IGUALDAD APLICADO A LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

(Artículo 139 de la Constitución española)

El Tribunal Constitucional manifiesta que el principio de igualdad contenido en el artículo 139 de la Constitución «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones».

Asimismo, con respecto a la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional (art. 139.2), aplicación lógica del principio de igualdad, el Tribunal Constitucional manifiesta que «no toda incidencia es necesariamente un obstáculo. Lo será sin duda cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero en contra de lo que argumenta la representación del Gobierno vasco no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen».

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 2.)

«El hecho de que las autoridades del País Vasco tengan entre sus deberes el de arbitrar y regular las medidas y medios necesarios para el conocimiento de las dos lenguas oficiales de la Comunidad (art. 6.2 del Estatuto Vasco) y la Generalidad, el de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (Estatuto Catalán, art. 3.3), no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los cuales se encuentra el de cono-

cer la lengua del Estado (art. 149.1.1.<sup>a</sup>, en relación con el artículo 3.1 CE).»

(Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982, 10.)

#### PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

«Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía—y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

«Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad—como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación—de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.<sup>o</sup>).

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

«La autonomía no se garantiza por la Constitución—como es obvio—para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 10.)

## GARANTÍA INSTITUCIONAL

«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 indisponible 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 refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución; en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencia] 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 a 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

«En efecto, la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de 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 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 vía social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, 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 autónoma 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 (artículo 10), privándolas incluso de la facultad de aprobar su propio presupuesto (art. 11) no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 4.)

«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 apartado 4.º del artículo 5 del Estatuto de Cataluña.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

«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 respecto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente. Esta es la interpretación que debe darse al artículo 149.1, 18.ª de la Constitución y al artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que a él se remite: interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el

tenor liberal 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).»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

#### AUTONOMÍA LOCAL

1. El Tribunal Constitucional distingue entre la autonomía de las Comunidades Autónomas, cualitativamente superior, política, y la administrativa, que corresponde a los Entes Locales.

(Sentencias de 2 de febrero y 3 y 28 de julio de 1981, 3.)

#### 2. Garantía.

La autonomía local encuentra la base de su defensa en la *garantía institucional* que le reconoce la Constitución, que supone «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución» que viene definido en dicha suprema norma como «la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137).

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

«Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 4.)

El propio Tribunal Constitucional concreta más el contenido de este núcleo esencial de la autonomía local al decir que «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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 7.)

«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.»

No obstante, «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 a ser a esta garantía.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 4.)

3. «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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

#### 4. Control.

«El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.»

«En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspon-

diente "a la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse por otra Administración.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

A este principio cabe la excepción, basada en el artículo 132 de la Constitución, de la posible existencia de un control de oportunidad «siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio, como sucede en los actos de disposición.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 15.)

##### 5. Límites.

«La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 5.)

Por otro lado, el Tribunal Constitucional estima que el límite genérico de la autonomía local radica en el respeto al principio de delimitación competencial por razón del interés respectivo y, en consecuencia, estima constitucionales diversos preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955 en las sentencias de 2 de febrero y 29 de abril de 1981.

6. Intervenciones del Estado sobre las Corporaciones Locales previstas en la vigente Ley de Régimen Local que la sentencia declara constitucionales:

1) Sobre creación, modificación y disolución de las Entidades Locales Menores: artículos 24, 1, *d)*; 25, 2, y 27, 1, *a)* y *b)*.

2) Sobre aprobación de la constitución y Estatutos de las Mancomunidades Municipales y su disolución por razones de orden público y seguridad nacional: artículos 13, 3, y 15, salvo su apartado 2.

- 3) Creación, funcionamiento y separación de Agrupaciones Forzosas de Municipios: artículos 2.º, 2; 3.º, 1 y 2; 4.º, 1 y 4; 16 y 17.
- 4) Alteraciones de nombre y capitalidad de los Municipios: artículo 22.
- 5) Competencias del Consejo de Ministros para aprobar el régimen especial de Carta: artículos 94, 1, y 96.
- 6) Confección del padrón municipal de habitantes: artículo 56, 2.
- 7) Competencia del Gobernador civil en relación a las Ordenanzas y Reglamentos municipales, que se concretan en un control de legalidad que produce la suspensión con carácter provisional hasta que decida la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: artículo 110.
- 8) Municipalización de servicios en régimen de monopolio: artículo 166, 2 y 3.
- 9) Funciones del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, en lo que se refieren a asesoramiento y otras competencias de carácter fundamentalmente económico: artículo 354, salvo los apartados *b)* y *e)*.
- 10) Competencia de los presidentes de las Corporaciones Locales para suspender la ejecución de los acuerdos cuando sean contrarios al orden público: artículo 362, 1, 3.ª
- 11) Recursos interpuestos ante la Administración del Estado contra las providencias que dicten los presidentes de las Corporaciones Locales como delegados de la citada Administración: artículo 383.
- 12) Conflictos entre entes locales: artículo 384, excepto el apartado 6.
- 13) Bienes comunales: intervención estatal en su aprovechamiento y desafectación: artículos 192, 3 y 4, y 194, 1.
- 14) Bienes propios: artículo 189, 1.
- 15) Haciendas locales: artículos 659, 685, 686, 687, 688, 700 y 723, 4, *b)*, y la base 34,2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local.
- 16) Mancomunidades provinciales: artículos 18 a 22.

7. Finalmente, la sentencia de 29 de abril de 1981 estimó que el artículo 365.1, en relación con el artículo 362.1, 4.º, de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones Locales proceda por la sola infracción manifiesta de leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia, pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la Entidad Local.»

#### PROVINCIA

«Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución 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 gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el artículo 5.4 del 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 autonómicas de nueva creación.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

## AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DIFERENTES DE LA PROVINCIA

«El texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 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 producir 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

## AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

«Y debe hacerse notar que la misma (la Constitución, se entiende) contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 153, entre otros) como a los Entes locales (artículo 148.1, 2.º).»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

«En el caso de las Comunidades Autónomas, que, como recuerda la mencionada sentencia, gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política,

cualquiera que sea el ámbito autonómico, éste queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147.1); de tal suerte que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (artículo 149.3).

En la misma línea, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2.º). Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las Entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración Local y de las Comunidades Autónomas. Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (artículo 138), junta a las Cortes Generales (art. 158.2). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

#### COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES

Sobre la problemática que pueda suscitarse en las Comunidades Autónomas uniprovinciales el Tribunal Constitucional ha se-

ñalado que «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 artículos 143 y 144 de la Constitución. 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, a) ), una sola provincia se erija en Comunidad autónoma, asumiendo así su superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución».

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 3.)

#### UNIDAD ECONÓMICA

1. «En la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo xx, y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo y cuyo artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera

económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1).

Esta exigencia de que el orden económico-nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos como el nuestro que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (título VIII de la Constitución española). La unicidad del orden económico nacional es un precepto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas de su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede, entre otros preceptos, con el artículo 149.1, 10, de la Constitución española, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las bases, como ocurre con los indicados en el artículo 149.1, 11 y 13, de la Constitución española.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

#### INTERÉS RESPECTIVO

El Tribunal Constitucional se basa en el artículo 137 de la Constitución para estimar que «de acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que signifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Añade más adelante esta misma sentencia que la Constitución «contempla la necesidad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución» (sentencia de 2 de febrero de 1981, 3).

En otra sentencia, el Tribunal Constitucional se reafirma en la distinción de competencias entre los diversos entes territoriales por razón de sus respectivos intereses manifestando que «sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo Ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su Ordenamiento jurídico (art. 147, 1) las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límites de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales».

En base a esto, estima el Tribunal Constitucional que no existe «interés respectivo» de la Comunidad Autónoma como causa de legitimación para recurrir una Ley orgánica sobre derechos fundamentales y libertades públicas (sentencia de 14 de julio de 1981, 3 y 4).

Más adelante el Tribunal Constitucional formula en términos generales el criterio del interés respectivo en orden a la estructuración territorial del Estado al manifestar que «La Constitución prefigura 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 (sentencia de 28 de julio de 1981, 3).

En una sentencia posterior, el Tribunal Constitucional resta importancia al criterio del interés respectivo por considerarlo un concepto indeterminado. «Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los "intereses respectivos" de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión.

Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma (en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias.»

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 1.)

El Tribunal Constitucional se inclina, pues, por el criterio de partir de la norma legal, más que del concepto del interés respectivo.

En sentencia posterior al Tribunal Constitucional estima que «la técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible—generalmente—de ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y sólo si, aun aplicado este criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento, habrá que determinar la competencia que debe prevalecer.»

(Sentencia de 22 de diciembre de 1981, 2.)

«Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las Entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los "principios generales" que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos

siguientes se regula en los niveles de la Administración Local y de las Comunidades Autónomas. Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155), llamado asimismo prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (artículo 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo Ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su Ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

«Es necesario recordar que la Constitución distingue entre distintos niveles del interés general en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137, entre otros). En concreto la consecución del interés general de la nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución, y por otra parte el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto.

La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance y dado que un mismo objeto es susceptible—generalmente—de ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia, y sólo si aun aplicado este criterio se sigue produciendo un entrecruzamiento habrá que determinar la competencia que debe prevalecer.»

(Sentencia de 22 de diciembre de 1981, 2.)

## BASES O LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

«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 decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

(También, en este último sentido, la sentencia de 26 de julio de 1982, 1 y 2.)

«De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sin que lo esencial del concepto de bases es su contenido.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

«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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 6.)

«El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 6.)

(También, en este sentido, las sentencias de 28 de enero de 1982, primero, y de 8 de febrero de 1982, primero.)

«Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Uno de tales supuestos se da cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene completar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado. En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada ... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura, en vías de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

«Así, pues, las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución española no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución...»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, primero.)

«Es cierto, como ya se ha declarado en otros fundamentos de esta sentencia, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «bases», que éstas pueden estar contenidas en leyes o en disposiciones de rango inferior, que en cualquier caso las normas reguladoras de las bases pueden ser preconstitucionales o posteriores a la Constitución de 1978 y que, en todos los casos, tales normas son de vigencia general (nacional) y, por tanto, obligan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 8.)

«Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, primero.)

#### DESARROLLO LEGISLATIVO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS BASES DEL ESTADO

La cuestión que se plantea es si las Comunidades Autónomas deben esperar a que el Estado dicte las normas básicas de cada materia o bien si pueden legislar dentro de su ámbito de competencias sin esperar que se aprueben dichas bases exigidas por la Constitución.

A este respecto, el Tribunal Constitucional distingue dos situaciones atendiendo a la naturaleza de las leyes estatales preconstitucionales que pueden considerarse básicas: «Respecto de todas aquellas que disciplinan la acción sectorial del sector público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva», su aplicación como legislación básica no ofrece graves problemas. En cambio, aquellas leyes que tienen como objeto, precisamente, la constitución de los poderes públicos reconocidos en la Constitución, 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 esta prefigura, como antes indicábamos, una distribución territorial de los mismos basada en el principio de autonomía que es contradictorio al de centralización antes imperante».

Ahora bien, esto no debe servir para afirmar que las Comunidades Autónomas deben abstenerse de legislar en estas materias hasta que el legislador constitucional promulgue leyes que establezcan los correspondientes principios o bases, porque esta solución impediría a las Comunidades Autónomas legislar hasta que el Estado promulgase aquellas normas.

Pero tampoco puede servir el principio anteriormente sentado para afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, porque ello supondría invadir la competencia del Estado para establecer las bases o principios a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia.

«Es forzoso concluir, por tanto, que también cuanto 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 del límite más estrecho, 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 par-

cialmente 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.»

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 6.)

Este criterio es matizado en posterior sentencia que afirma que «la Comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar, en todo caso, no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases que se infieran de la legislación preconstitucional vigente». Antes había declarado el Tribunal Constitucional que «es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad.

Por otra parte, el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa en modo alguno que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el artículo 149.3 de la Constitución».

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

En sentencia posterior el Tribunal Constitucional estima que «la inexistencia de normas estatales sólo puede ser entendida como condición de la posibilidad para que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias legislativas sobre la

función pública las ejerzan sin más límite que el respeto a los principios que se derivan directamente de la Constitución, que en el presente caso han sido respetados, y no como prohibición implícita de que estas Comunidades Autónomas intenten regular una materia que no ha sido aún objeto de regulación estatal». Respecto a la omisión en la Ley de la Comunidad Autónoma de algún principio de la legislación básica del Estado, esta sentencia afirma que «es obvio que la omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en Ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir».

(Sentencia de 8 de febrero de 1982, 2.)

Más adelante, el Tribunal Constitucional reitera el principio de que la inactividad de los poderes centrales en el ejercicio de sus competencias legislativas propias no puede ser motivo para privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las suyas, si bien lo matiza con una excepción «salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución de modo explícito o implícito condiciona la actuación del poder comunitario a una previa actuación estatal».

(Sentencia 58/1982, de 27 de julio, 2.)

En sentencia de igual fecha el Tribunal Constitucional afirma que «no puede aceptarse la tesis de que en ausencia de legislación estatal postconstitucional las Comunidades Autónomas puedan legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, pues supondría que el legislador de la Comunidad Autónoma hiciera suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios

marcan, considere más adecuados, según su propio juicio, el legislador competente, que es sin duda alguna el legislador estatal».

(Sentencia de 27 de julio de 1982, Conflicto de competencia número 392/1982, 8.)

#### LEGISLACIÓN, EJECUCIÓN

«La expresión legislación... utilizada en el artículo 149.1, 7.<sup>a</sup> de la Constitución Española... ofrece, ciertamente, más de una interpretación, pues junto a la propugnada por el Gobierno y que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita, cabe la otra restringida que hace referencia a las leyes, en su sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción o, por delegación, tienen fuerza de ley formal. La cuestión, siendo trascendente, no es de indispensable respuesta para dar solución al conflicto que ahora nos ocupa...»

«Los criterios inspiradores de las soluciones que se han dado en la jurisprudencia y en la doctrina para dar respuesta a problemas de impugnación o de elaboración y eficacia de actos de difícil encuadre entre lo normativo y lo concreto son a los que acude el abogado del Estado para llevar al campo de la legislación el Real Decreto combatido. Sin embargo, la finalidad de este Real Decreto no fue —ni pudo serlo— integrar el ordenamiento jurídico definiendo por vía reglamentaria *servicios esenciales* y *garantías precisas* para el mantenimiento de estos servicios; su finalidad fue, dentro del marco legal, componer los derechos de los trabajadores y los intereses comunitarios y, con este propósito, dirige una al gobernador civil para que ante una situación de conflicto adopte las medidas estrictamente necesarias que, entrañando una restricción del derecho de aquéllos, asegure otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos. Se trata de un acto aplicativo del artículo 10.2, Real Decreto-ley 17/1977, y no de ejercicio de potestades reglamentarias.»

(Sentencia de 5 de noviembre de 1981, 3.)

1. «Ante todo, es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de legislación como de ejecución son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila ejecución al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia.

En este contexto —y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución)— no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario, y los que adquieren fuerza de ley acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación..., pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede, en cualquier momento, ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 3.)

## 2. Reglamentos ejecutivos. Reglamentos de organización.

«Este aspecto de colaboración entre la ley y el reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley, y al propio tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal.

Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como «reglamentos ejecutivos» aquellos que están directamente y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación o ejecución de una ley. Pero, junto a éstos, existen los reglamentos de organización que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general. Sin tratar la cuestión de si dichos reglamentos tienen verdaderamente carácter independiente, cuestión que aquí no es necesario resolver, hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la ley.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 4.)

«Estas consideraciones nos mueven a sostener que cuando la Constitución emplea el término legislación... y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustraría la fi-

nalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 5.)

«... la distinción clásica entre ley y reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y salvo contadas excepciones sólo puede actuar cuando el primero lo habilite. Esta distinción clásica no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación conceptual, pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no pueda ser regulada por el legislador. Cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas.»

(Sentencia de 14 de junio de 1982, 2.)

(También sentencia de 30 de junio de 1982, 7, en los mismos términos.)

#### TERRITORIALIDAD

«Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al

ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20,6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ellos a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.»

«Precisamente es esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen pueden producir consecuencia fuera del territorio de la Comunidad, la que, junto con otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones (señaladamente, necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes o la libertad de establecimiento de aquéllos (art. 139 CE).»

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 1.)

Sin embargo, en posterior sentencia, resolutoria de un conflicto de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña por la intervención de ésta en unos Convenios colectivos de empresas radicadas en Cataluña pero con delegaciones fuera de esta Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional aplica estrictamente el criterio de territorialidad declarando la incompetencia de la Generalidad para intervenir en estos Convenios, por exceder su aplicación el ámbito territorial de Cataluña (sentencia 48/1982, de 12 de julio, *in toto*).

(Sentencia 48/1982, de 12 de julio, *in toto*.)

#### COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Para el Tribunal Constitucional la determinación de la existencia de competencias exclusivas o compartidas dependerá del criterio del *interés respectivo*, «ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede

llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencias exclusivas —o que debía serlo de acuerdo con la Constitución— o de competencias compartidas entre diversos Entes».

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 3.)

El Tribunal Constitucional declara reiteradamente el «sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo "exclusivo" se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía».

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 1.)

«En consecuencia, resulta aventurado cualquier razonamiento que, como el del presente caso, intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter exclusivo sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca».

(Sentencia de 8 de febrero de 1982, 1.)

En este mismo sentido, y aplicando el antedicho criterio a una materia concreta en posterior sentencia, el Tribunal Constitucional declara lo siguiente: «si éste (el Estatuto de Autonomía) otorga "competencia exclusiva" a la Comunidad en la "planificación de la actividad económica del País Vasco", también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto ("de acuerdo con") a la "ordenación general de la economía", y como el Estado tiene "competencia exclusiva" precisamente para las "bases y coordinación de la planificación ge-

neral de la actividad económica" (art. 149.13), es claro que ambas competencias "exclusivas" están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad "vertical" corresponde en materia de coordinación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 5.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE DERECHOS Y LIBERTADES

(Artículo 149.1, 1, CE)

El Tribunal Constitucional comenzó estimando asumibles por las Comunidades Autónomas las cuestiones «no concernientes estrictamente al desarrollo normativo de algún derecho fundamental o a las condiciones básicas para su ejercicio» o, dicho en otras palabras, las que «concernen tan sólo a materias conexas con las propias de una ley orgánica no reservada a la competencia exclusiva del Estado».

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 23.)

El Tribunal Constitucional amplía posteriormente esta doctrina, manifestando que «la Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, que constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto, como las reserva también su posible suspensión sobre la base del artículo 55.2».

La fundamentación de la anterior afirmación se encuentra en la constatación del doble carácter de los derechos fundamentales. Primero, son derechos subjetivos. Y segundo, son «elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el

Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)». Este segundo aspecto determina que «los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado». Y «establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna».

En consecuencia, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco «no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico».

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 5.)

Aunque con referencia a otro precepto constitucional, el deslinde de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia queda más explicitado en otra sentencia, en la que se afirma que «la interpretación del artículo 53 de la Constitución en el marco legal de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, ésta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados».

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 2.)

DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RELACIONES  
INTERNACIONALES

(Artículo 149.1, 3)

Aunque este apartado del artículo 149 no contiene ninguna excepción a la competencia exclusiva del Estado, el Tribunal Constitucional no estimó inconstitucional un precepto autonómico que incluía, entre otras cesiones de utilidad pública, las que se hagan «a los Estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los convenios o tratados firmados por España» por entender que «no se habilita, sin embargo, a la Generalidad para resolver por sí sobre estas cesiones, sino sólo de acuerdo con los tratados o convenios, de tal modo que serán éstos los que en concreto harán posibles estas cesiones y sus finalidades y condiciones».

(Sentencia 58/1982, de 27 de julio, 4.)

DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN MERCANTIL

(Artículo 149.1, 6)

El Tribunal Constitucional evita entrar a deslindar conceptualmente la legislación mercantil respecto de las otras ramas del Derecho, «pues es claro que sea cual fuere el criterio que se adoptase, aquélla habrá de incluir, en todo caso, la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales». En cuanto al deslinde de competencias, la sentencia establece que «sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllas y éstas».

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 3.)

## DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA LABORAL

(Artículo 149.1, 7, CE)

«El contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación conceptual hace depender esta delimitación de la opción que se adopte dentro de una polémica doctrinal siempre viva.»

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 3.)

Acerca del adjetivo laboral el Tribunal Constitucional refiere que «el concepto de legislación laboral, cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo "laboral" se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo, por consiguiente, como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha ley (artículo 1.3) se indican.»

(Sentencia de 14 de junio de 1982, 2.)

«La competencia que dice el artículo 149.1, 7.ª, de la Constitución y que, por lo que respecta al País Vasco, acota el artículo 12.2 de su Estatuto, está referida a la "materia laboral", con lo que obliga al intérprete y, en definitiva, al juzgador a una labor no exenta de dificultades, para inferir qué entiende la Constitución por "materia" y cuál es el ámbito de "lo laboral". Sería aquí arriesgado, y posiblemente sujeto a ulteriores matizaciones, que intentáramos la formulación de alguna regla con vocación de mayo-

res generalizaciones. Además de ser esto arriesgado, es innecesario, pues la solución del conflicto que hoy resolvemos no precisa de estas generalizaciones, pues basta, a los designios de ahora, el dejar dicho que concretizando, o si se quiere detallando, una regulación material que tiene en el Estatuto de los Trabajadores su régimen a nivel de Ley, cual es la que hace relación a los derechos de participación de los trabajadores en la Empresa y a lo que se titula como infracciones laborales de los empresarios, su calificación de materia laboral no puede ofrecer duda.»

(Sentencia de 30 de junio de 1982, 9.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CRÉDITO Y BANCA

(Artículo 149.1, 11, CE)

«Ciñéndonos, en concreto, a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la nación le corresponden tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general (artículo 10.26 EV), en cuanto partes de la política económica general (artículo 97 de la Comunidad Económica), como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo (artículo 45.2 EV).

Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros con el artículo 11.2, a), del EV.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 1.)

Más adelante, en esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional concreta más esta cuestión al establecer que «la Constitución atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva

del 149.1.11, de la cual nos interesa muy en concreto lo concerniente a la fijación de las "bases de ordenación del crédito". Estas deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro [base 5.ª, apartado b), de la Ley de 14 de abril de 1962; Decreto-ley 20/1962, de 7 de junio, sobre reorganización y funciones del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro; Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y, al margen de otras disposiciones preconstitucionales, Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorro, en especial su artículo 20].

Entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también aquellas otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (Bancos y Cajas de Ahorro). Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 3.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

(Artículo 149.1, 13, CE)

«No podría ampararse la presunta competencia comunitaria en tal materia en el artículo 10.25 de su Estatuto, pues si es cierto que éste otorga competencia "exclusiva" a la Comunidad en la

"planificación de la actividad económica del País Vasco" también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto ("de acuerdo con") a la "ordenación general de la economía", y como el Estado tiene competencia "exclusiva" precisamente para las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (artículo 149.1, 13, CE), es claro que ambas competencias "exclusivas" están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad "vertical" corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertido afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del 149.1, 13, de la CE y no en las del artículo 10.25 del Estatuto Vasco.»

(Sentencia de 28 de enero de 1982, 5.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SANIDAD

(Artículo 149.1, 16 y 29)

«Hay que advertir... que en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el artículo 149.1, 29, de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la "Seguridad Pública", que supone una noción más precisa que la de "Orden Público".

Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por Orden Público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Afirmar

esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la seguridad pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia. Incluso es de recordar que crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves pueden motivar la declaración del Estado de Alarma (Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, artículo 4, b). Sin llegar a semejante extremo, no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando estas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas.»

(Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982, 3.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

(Artículo 149.1, 18, CE)

«Respecto a la expresión "régimen jurídico" contenida en este apartado de la Constitución, el Tribunal Constitucional rechaza las dos interpretaciones, estricta y amplia, defendidas por las partes afirmando que "ni el uso de la expresión *régimen jurídico*" para designar el solo 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 "ré-

gimen jurídico de las Administraciones Públicas" abarque en pureza todo el Derecho administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho, y no porque 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 artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía no podría verse en modo alguno afectada por ellas, 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.»

Más adelante, con vistas a enfocar adecuadamente esta cuestión, el Tribunal Constitucional afirma que: «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 pueden 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 artículo 149.1, 18.<sup>a</sup>, de la Constitución y al artículo 9.8.º del Estatuto de Autonomía de Cataluña 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 (artículos 2 y 137).».

Finalmente, el Tribunal Constitucional conecta este precepto con otros contenidos en la Constitución, afirmando que «el tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1, 18.<sup>a</sup>, ha de entenderse en el Estado social y democrático de Derecho que configura la Constitución (artículo 1.1), con un alcance no meramente formal, sino también, del modo que deter-

mina 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 artículo 149.1, 1.<sup>a</sup>, y en el derecho de participación que regula el artículo 23, ambos de la Constitución».

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 5.)

En otra sentencia el Tribunal Constitucional considera que en todo caso las Comunidades Autónomas tienen competencia para la organización de sus instituciones de autogobierno, aunque «así entendida, esta competencia tiene como límites generales los que impone la reserva al Estado de la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (artículo 149.1, 18.<sup>a</sup>). Dentro de ellos, el Parlamento de Cataluña dispondrá de mayor o menor libertad según la materia concreta que la Ley regule. En unos casos (por ejemplo, al establecer la dicotomía entre bienes demaniales y patrimoniales como efectivamente ha hecho, y en otros extremos) deberá respetar la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado; en otros podrá optar entre distintas soluciones en cuanto no colinda con normas básicas del Estado (por ejemplo, en materia de concesiones de dominio público), y en otras, por último, podrá resolverse con mayor libertad en razón de su potestad de autoorganización (artículos 9.1 y 10.1 del Estatuto de Cataluña)».

(Sentencia 58/1982, de 27 de julio, 1.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS FUNCIONARIOS

(Artículo 149.1, 18.<sup>a</sup>, CE)

El Tribunal Constitucional, al enjuiciar una Ley de la Generalidad de Cataluña que regulaba las condiciones de titulación necesaria para el ejercicio de la función de bibliotecario de esta

Comunidad Autónoma, sostiene «que una de las bases del régimen estatutario de la función pública consiste en que al personal que desarrolle funciones similares en cualquier Administración se le debe exigir idéntica titulación.

El Tribunal no aprecia que este criterio, con la amplitud expuesta, se refleja de modo inequívoco y generalizado, con el carácter de básico, en la actual legislación de funcionarios, sin que sea necesario ahora entrar en mayores precisiones; pero sí debe afirmar, en todo caso, que ésta será normalmente una consecuencia natural de la competencia del Estado en materia de títulos académicos y profesionales, con el efecto habilitante correspondiente, y del principio de igualdad en los términos vistos».

(Sentencia de 22 de diciembre de 1981, 5.)

En posterior sentencia el Tribunal Constitucional se remite a los principios sentados en la sentencia de 28 de julio de 1981 y realiza aplicaciones de la misma reconociendo las competencias que a las Comunidades Autónomas corresponden en esta materia. Así declara que «nada impide a la Generalidad, siempre que respete la legislación básica del Estado, establecer a su vez, con el rango que estime adecuado, los principios de su propia especificidad. Estas normas comunitarias serían constitucionalmente ilegítimas si contraviniesen las normas básicas de validez nacional, estableciendo, por ejemplo, vías de acceso a la función pública no adecuada a los principios básicos de la legislación estatal, o aun utilizando las existentes de manera contraria a tales principios, pero nada hay en las normas impugnadas que permita tal conclusión, sin que ello, por lo demás, baste para considerar sin más como constitucionalmente legítimas todas las normas que el futuro legislador comunitario pudiera dictar atendiendo a la recomendación contenida en la Ley ahora impugnada».

(Sentencia de 8 de febrero de 1982, 2.)

El Tribunal Constitucional tiene declarado, por otra parte, que los principios y normas básicas en esta materia «no tienen por qué ser, necesariamente, y en todo caso, las deducibles de dispo-

siciones relativas a los funcionarios de la Administración del Estado, sino que pueden serlo también las deducibles de disposiciones del Estado relativas a funcionarios de otras Administraciones Públicas y, en concreto, de las Administraciones Locales en cuanto legislación más específica».

En base a este criterio, el Tribunal Constitucional saca varias consecuencias concretas. Por ejemplo, no es necesario para las Comunidades Autónomas seguir el sistema de cuerpos de la legislación de funcionarios del Estado, ya que en la Administración Local se sigue otro criterio de clasificación del personal.

(Sentencia de 26 de julio de 1982, 2.)

En la misma sentencia se deduce que si pueden crearse categorías de funcionarios que no supongan necesariamente su ordenación en Cuerpos «también entendemos que (la Generalidad, se entiende) tiene competencias para determinar las funciones que corresponden a cada una de dichas categorías, siempre que las referidas funciones equivalgan o sean homologables, en sus líneas generales, con las atribuidas a cuerpos o categorías análogos de funcionarios de la Administración del Estado o de las Corporaciones Locales, tal y como se deducen de la legislación estatal vigente. Tales funciones no tienen por qué ser necesarias y exclusivamente idénticas a las atribuidas a dichos Cuerpos o categorías similares».

(Sentencia de 26 de julio de 1982, 3.)

También en igual sentencia, y hablando de las retribuciones, se reconoce que aunque en la legislación de funcionarios vigente para las distintas Administraciones públicas se establece la distinción a efectos retributivos entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias no estima el Tribunal Constitucional que «tal distinción debe considerarse como básica» cuando se trata de personal que se contrata en régimen de Derecho administrativo.

(Sentencia de 26 de julio de 1982, 5.)

Acerca de la distinción entre personal laboral y personal funcionario o asimilado se ha expresado por el Tribunal Constitucional lo que sigue: «Es preciso asegurar que de la legislación autonómica no es posible racionalmente inducir un principio básico que no sea el del tratamiento no unitario por diferenciado entre funcionarios públicos y personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales, y que en la actualidad la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las Administraciones Públicas sólo es posible legalmente cuando se trate de personal sometido al Derecho laboral, pero no, en cambio, en relación al personal vinculado de Derecho administrativo, sea funcionario en cualquiera de sus modalidades —de carrera o empleo— o asimilado, por tener una relación funcional sujeta a esta última rama del Derecho donde no está admitido tal sistema por ausencia de aceptación y regulación y por contradecir el régimen legalmente establecido».

(Sentencia de 27 de julio de 1982, 4.)

Sobre la negociación colectiva se pronuncia así el Tribunal Constitucional: «Del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes, porque no existe un racional nexo causal que conduzca con exclusividad a aquellas consecuencias, al no ser obligado en lógica y en derecho que de la agrupación de los funcionarios en defensa de sus intereses derive como única solución el celebrar un convenio obligatorio, haciendo perder la supremacía a la Administración con graves consecuencias, ya que el legislador puede optar en amplio espectro por diferentes medidas de muy distinto contenido, que resuelvan adecuadamente la participación de los órganos representativos de los funcionarios en la fijación de las condiciones de empleo, como lo demuestra el Derecho comparado, en que existen diversos sistemas determinados por las negociaciones informales no previstas en la ley que representan meros consejos sin fuerza de obligar; la presentación de sugerencias o recomendaciones; las consultas oficiales a organismos paritarios creados por la ley, que sólo asesoran o dictaminan sin vinculación algu-

na; o la participación en acuerdos negociados regulados por la ley, y que por regla generalizada necesitan de una norma estatal o de una autoridad superior que apruebe el convenio que en todo caso sufre la exclusión en mayor o en menor medida, en materias importantes, sustrayéndolas del ámbito de la negociación.

Por fin, tampoco surge el derecho de la negociación colectiva de las condiciones de empleo, de igualdad de tratamiento de los trabajadores y los funcionarios deducida de la Constitución y desde la perspectiva del derecho de sindicación, como alega el Gobierno Vasco, toda vez que prueba lo contrario el expresivo contenido de los artículos 28.1 y 37.1 de la Constitución y la propia dicción de sus artículos 35.2 y 103.3, que remiten, respectivamente, a la ley para la regulación por un lado del "Estatuto de los Trabajadores" y por otro al "Estatuto de los Funcionarios Públicos", pues sin duda la carta fundamental parte del hecho de tratarse situaciones diversas por su contenido, alcance y ámbito diferente de función y actuación, y por eso independiza y diversifica su regulación legislativa, sometiéndolo a las regulaciones diferenciadas, que no parecen irrazonables».

(Sentencia de 27 de julio de 1982, 9.)

Se concluye, en fin, por el Tribunal Constitucional que «la Constitución no reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de empleo, correspondiendo al Estado la determinación de las bases en materia de función pública y, por consiguiente, de las condiciones aplicables a los funcionarios de las Corporaciones Locales, ya que ninguna salvedad existe en la Constitución sobre ellos, y estimar además que el referido Decreto (83/1981, del Gobierno Vasco) al establecer una regulación contraria a las bases en materia de función pública que se deducen racionalmente de la legislación vigente indudablemente infringe el artículo 149.1, 18.ª, de la Carta fundamental y el artículo 10.4 del Estatuto del País Vasco que atribuyen al Estado precisar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado como a las de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales».

(Sentencia de 27 de julio de 1982, 12.)

En otro orden de cosas el Tribunal Constitucional ha estimado que «sostiene el recurrente la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 17/1977 en la medida en que, según entiende, excluye del derecho de huelga a los funcionarios públicos. Para dar respuesta a esta cuestión debe observarse que la inconstitucionalidad que se pretende no resulta de una manera directa, pues no hay en el Real Decreto-ley 17/1977 norma expresa de exclusión o de prohibición. Tendría que ser una inconstitucionalidad indirecta, por derivación o deducción sin texto que declarar inconstitucional. Tampoco debe olvidarse que las personas ligadas con el Estado, con las Entidades estatales autónomas o con la Administración institucional en virtud de contratos de trabajo no reciben en puridad la calificación de funcionarios y están por ello sometidos al Real Decreto-ley 17/1977. Por funcionarios hay que entender las personas que reciben esta designación en aplicación de las Leyes generales del Derecho administrativo.

El Real Decreto-ley 17/1977, según claramente resulta de su artículo 1.º, regula el derecho de huelga en el ámbito de las relaciones laborales, y este tipo de relaciones se encuentran en la actualidad delimitadas por las reglas del Estatuto de los Trabajadores, que expresamente excluyen (cfr. art. 1, ap. 3, a), «la relación del servicio de los funcionarios públicos» y la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades públicas autónomas cuando al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias.

Lo anterior significa que el eventual derecho de huelga de los funcionarios públicos no está regulado —y, por consiguiente, tampoco prohibido— por el Real Decreto-ley 17/1977. Si no hay regulación —y tampoco prohibición— mal puede hablarse de inconstitucionalidad por esta causa».

(Sentencia de 8 de abril de 1981, 13.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE

(Artículo 149.1, 11, CE)

«Sin necesidad de mención expresa alguna y en razón simplemente de la primacía de la Constitución sobre cualquier otra nor-

ma de nuestro ordenamiento ha de entenderse también que la atribución de competencia exclusiva al País Vasco sobre ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable sólo cabe en la medida en que esos ferrocarriles y transportes no transcurran, además, sobre el territorio del País Vasco, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1, 21.ª, de la Constitución).»

(Sentencia de 16 de noviembre de 1981, 1.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

(Artículo 149.1, 27.ª, CE)

Desentrañando el bloque normativo a tener en cuenta para el supuesto de que se trata, el Tribunal Constitucional ha manifestado que «para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso, el "bloque de constitucionalidad" que ha de servir de base para enjuiciar la ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas. Así, el artículo 149.1, 27.ª, de la Constitución, al atribuir al Estado competencia exclusiva sobre las "normas básicas" del régimen de la radio y la televisión, lo hace "sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas". La norma atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma es, pues, en principio, la norma estatutaria. Ahora bien, en ocasiones, junto a esta modalidad definidora de ámbitos competenciales, el encargo de definir competencias se condiciona en la Constitución a lo que disponga una ley, y no faltan supuestos en el que el propio Estatuto restringe la asunción de competencias posibles, remitiéndose también a una Ley. Este último es precisamente el supuesto del artículo 16.1 del EC, por cuanto las competencias de "desarrollo legislativo" y de "ejecución" que pudiera asumir la Generalidad "en el marco de las Leyes básicas del Estado" se hizo "en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión", es decir, la actual Ley 4/1980, de 10 de enero.

Por consiguiente, la Ley 4/1980, de 10 de enero, constituye el marco básico (calificado expresamente de tal), y de aplicación general en todo el territorio nacional, en su artículo 2.1, dentro del cual podrán ejercitarse las competencias autonómicas, y a la vez norma atributiva de competencia. Por la fuerza de la aludida regla del artículo 16.1 del EC, la Ley 4/1980, además de contener normas básicas, es definidora de competencias, de tal modo que en los "términos y casos" que la norma establezca podrá asumirse una competencia por la Generalidad.

Aplicando estas consideraciones generales al ámbito organizativo que constituye el objeto de la sentencia, el Tribunal Constitucional manifiesta más adelante lo siguiente: «Parece, en efecto, razonable entender que en lo que afecta a las funciones estatales ejercitadas por el Ente Público RTVE deba reconocerse al Estado una amplia capacidad organizativa que obligue a las Comunidades Autónomas a moverse dentro de los "términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión", reservando el solo límite de las "normas básicas" del artículo 149.1, 27.<sup>a</sup>, de la Constitución a la radiodifusión y la televisión reguladas, creadas y mantenidas por Comunidades Autónomas.»

(Sentencia de 23 de marzo de 1982, 2.)

Pero incluso esta distinción no puede aplicarse estrictamente en algunos casos concretos como el del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, respecto del cual la sentencia establece que: «El Consejo Asesor es ciertamente un órgano de RTVE en la Comunidad Autónoma y con funciones atribuidas y reguladas por el Estado en el Estatuto de la Radio y la Televisión. Pero es un órgano designado por la Comunidad Autónoma, representativo de sus intereses, y por ello el nombramiento lleva implícitas ciertas facultades normativas de la Comunidad Autónoma con respecto a él, en lo concerniente no al desempeño de su función como órgano de RTVE, sino a su calidad de representante de sus intereses en el seno de RTVE en cuanto órgano integrador y cauce de participación, dentro del marco de la Ley 4/1980 en cuanto norma básica.»

(Sentencia de 23 de marzo de 1982, 4.)

El Tribunal Constitucional reitera la tesis general expuesta anteriormente en posterior sentencia al manifestar que «el artículo 149.1, 27.<sup>a</sup>, de la Constitución permite que el régimen de radiodifusión se articule con arreglo a un principio de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que la Comunidad Autónoma puede asumir, mediante el correspondiente Estatuto, una competencia legislativa complementaria de desarrollo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia. Es de destacar que el mencionado artículo no establece directamente competencias autonómicas, sino que se limita a fijar el marco dentro del cual podrán asumirlas los Estatutos de Autonomía».

Más adelante señala el Tribunal Constitucional que «la competencia que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalidad en materia de radiodifusión no se extiende a todos los campos en que sea posible un desarrollo legislativo de la normativa básica estatal ni a toda la función ejecutiva en la materia, como en principio sostiene el abogado de la Generalidad. La remisión al Estatuto de la Radio y la Televisión viene a limitar la asunción de la competencia por parte de la Generalidad, al mantener dicho Estatuto, como se desprende del análisis de su contenido, la titularidad y la gestión estatales de determinados medios de comunicación social dentro de la Comunidad Autónoma aunque la actividad se concrete al ámbito regional, comarcal o incluso local, y reservar en cualquier caso al Estado competencias concretas en la fase de desarrollo legislativo y ejecutivo, con lo que unas competencias que constitucionalmente habrían podido ser asumidas de modo exclusivo por la Comunidad catalana se han convertido en unas competencias compartidas con el Estado».

(Sentencia de 24 de mayo de 1982, 2.)

Aplicando las anteriores consideraciones a la radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, el Tribunal Constitucional señala que «en este caso concreto, en que el ámbito de

cobertura del servicio de radiodifusión es exclusivamente local, la forma impersonal que utiliza la disposición adicional primera puede ser interpretada en el sentido de que en el ámbito territorial catalán las competencias controvertidas corresponden, en principio, a la Comunidad Autónoma, si bien, por exigencia constitucional, han de ejercitarse en el marco de las normas básicas del Estado, que, según establece el artículo segundo del Estatuto de la Radio y la Televisión, están en primer término constituidas por dicho Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico. Tales competencias han de entenderse referidas a la concesión de nuevas emisoras por limitarse a dicha concesión el contenido de los Decretos impugnados».

(Sentencia de 24 de mayo de 1982, 5.)

Finalmente el Tribunal Constitucional explicita la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en esta materia, afirmando que: «Por ello la legislación por la que actualmente se regula la concesión de nuevas emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada ha de interpretarse en el sentido de que, una vez resueltas las solicitudes por la Generalidad, ésta necesitará para otorgar la concesión definitiva la asignación por el Gobierno de las frecuencias y potencias correspondientes, así como la fijación de las condiciones de orden técnico de las emisoras, y que las concesiones han de quedar subordinadas a los posibles reajustes de frecuencias y potencias o a las modificaciones de las características técnicas que el Gobierno puede acordar en cumplimiento de los compromisos internacionales; asimismo ha de entenderse que, terminada la instalación, los adjudicatarios no podrán efectuar pruebas de emisión pública hasta después de haber sido inspeccionada y probada aquélla por la Administración del Estado».

(Sentencia de 24 de mayo de 1982, 6.)

Y «de todo lo anterior se infiere que en la situación actual el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es en definitiva, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Esta-

do y la Comunidad Autónoma. La competencia del Estado en esta materia se extiende a las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. Y sobre esta base corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña las competencias específicas objeto de este proceso, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada y el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación».

(Sentencia de 24 de mayo de 1982, 7.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE BIBLIOTECAS

(Artículo 149.1, 28.ª, CE)

Según establece el Tribunal Constitucional «debe hacerse notar que la competencia de la Generalidad en la que se apoya directamente el artículo 13.2, impugnado, es la contenida en el artículo 9.º, número 6, del Estatuto, que dice así:

«La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 6. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal...»

Lo que tenemos que decidir, partiendo del precepto transcrito, es si el artículo 13.2 de la Ley impugnada puede incluirse dentro del contenido inherente a tal competencia, o por el contrario, en el inherente a las reservadas al Estado por el artículo 149.1, 30.ª, de la Constitución, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de:

«Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...»

Pues bien, la consideración de estos preceptos permite afirmar, con toda claridad, que el artículo 13.2 impugnado ha de incluirse en el contenido inherente de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1, 30.ª, de la Constitución, que comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad. ex., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado».

(Sentencia de 22 de diciembre de 1981, 3.)

#### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN

(Artículo 149.1, 30.ª, CE)

1. Para el Tribunal Constitucional, y al plantearse la constitucionalidad de la disposición adicional tres de la Ley Orgánica, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) —que preveía que determinados artículos de la LOECE, «sin perjuicio de su carácter general podrán ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía»— la citada disposición «debe ser interpretada como una norma de articulación que considera los preceptos en ella citados como relativos a materias conexas con el desarrollo normativo de los derechos fundamentales tratados en la LOECE y no concernientes a las "condiciones básicas" a que se refiere el artículo 149.1, 1.ª, ni a las "normas básicas" para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución», mencionadas en el artículo 149.1, 30.ª de la misma. Y como los artículos 15 y 16 de los Estatutos catalán y vasco, respectivamente, atribuyen competencia en materia de enseñanza a una y otra Comunidad Autónoma,

es correcto que la citada disposición adicional trate de articular la LOECE con las futuras leyes de las Comunidades en materia de enseñanza, permitiéndoles que modifiquen o sustituyan los artículos de la LOECE en ella citados, preceptos que aun siendo modificados o sustituidos habrían de continuar vigentes en las Comunidades como Derecho supletorio, según dispone el artículo 149.3 de la Constitución. Bien entendido que en el contexto de la citada disposición adicional (y en el cuerpo de la presente sentencia) los participios «modificados» o «sustituidos» no equivalen a «derogados», pues si las Comunidades Autónomas legislasen sobre tales materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente.

Dentro de estas coordenadas interpretativas el problema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada consiste en determinar si los artículos que ella declara modificables por leyes de las Comunidades regulan cuestiones concernientes estrictamente al desarrollo normativo de algún derecho fundamental o a las condiciones básicas para su ejercicio o a las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución", o si, por el contrario, tales artículos conciernen tan sólo a materias conexas con las propias de una ley orgánica no reservadas a la competencia exclusiva del Estado. En el primer caso la declaración de modificabilidad será inconstitucional, y en el segundo será conforme con la Constitución. Ello obliga a realizar el análisis de los artículos 21, 24.2 y 3, 25.3 y 4, 26, 27, 28.1 y 2, 29, 30, 31 y 37 de la Ley de Centros Escolares.

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 23.)

2. Señala el Tribunal Constitucional el carácter compartido de la materia educativa en estos términos:

«A) La educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; B) Las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental de la edu-

cación, siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos; C) No pueden confundirse los respectivos fines de inspección técnica y alta inspección ni duplicarse la acción administrativa de aquélla, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas; D) La alta inspección garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado; E) La alta inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico.»

Sobre esta cuestión insiste el Tribunal Constitucional en los párrafos siguientes:

«Las competencias que exclusivamente corresponden al Estado en orden a la enseñanza (ordenación general del sistema educativo; fijación de las enseñanzas mínimas; regulación de las demás condiciones para obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los deberes constitucionales) tienen un contenido de carácter sustancialmente normativo, como se infiere de su propia significación semántica: "ordenar", "fijar", "regular", "establecer", son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo de propósitos, principios objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo. En la medida en que no se alude a los actos de gobierno y administración necesarios para hacer efectivos estos principios, desarrollarlos, aplicarlos o imponerlos, tácitamente se está admitiendo que su ejecución puede, eventualmente, ser atribuida a los poderes autonómicos, bien por disposición expresa respecto a cada una de las facultades ejecutivas, bien porque se haga una transferencia global de todo aquello que, constitucionalmente, no está reservado al Estado.

Pues bien, este es el caso en cuanto a las Comunidades Autónomas catalana y vasca, porque, como se ha visto, los respectivos Estatutos les atribuyen competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, precisamente sin perjuicio de la Alta Inspección.»

«Por ello y por la igualdad de derechos que el artículo 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles es lógico que sea competencia exclusiva del Estado "la regulación de las condiciones básicas" que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como, ya en el campo educativo, la regulación de las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución" (artículo 149.1, 30.<sup>a</sup>, de la Constitución Española). Consecuencia de todo lo anterior es la declaración contenida en la disposición adicional número 2 de la LOECE, en la que se declara que "en todo caso y por su propia naturaleza corresponde al Estado: a) La ordenación general del sistema educativo", etc. Tales exigencias son compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos no sólo legislativo, sino también ejecutivo, en los términos enunciados en sus respectivos Estatutos.»

(Sentencia de 22 de febrero de 1982, 3 y 4.)

3. En relación a la alta inspección el Tribunal Constitucional refiere que «el sistema de controles, en la relación Estado-Comunidad, no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, con lo que el efecto excluyente del listado de controles ha de ser referido al conjunto de ellos.

El Tribunal que —como declaró en sentencia de 2 de febrero de 1981 (recurso 186/1980)— entiende que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, no puede compartir la opinión de que sea necesario —ni quizá posible— un desarrollo legal futuro que establezca un contenido

general de la alta inspección en las relaciones Estado-Comunidades; pero, respecto a una materia concreta, como es la enseñanza, la alta inspección prevista en Ley Orgánica puede ser considerada —a condición de que su posterior regulación reglamentaria no exceda esa configuración orgánica— como un procedimiento lícito de control en la segunda de las afecciones indicadas».

(Sentencia de 22 de febrero de 1982, 7.)

4. En otra sentencia el Tribunal Constitucional señala que «el precepto impugnado no produce sólo una infracción del artículo 149.1, 30.ª, de la Constitución. Y ello, porque al invadir en la forma en que lo hace, esta competencia del Estado está infringiendo simultáneamente el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución con carácter general y el artículo 23.2 en relación al acceso a los cargos y funciones públicas.

Con esta afirmación no se trata de cuestionar las facultades de que puede gozar la Generalidad como titular de la competencia en materia de bibliotecas para determinar la cualificación técnica que deben poseer quienes hayan de prestar servicio en éstas. Desde la perspectiva del principio de igualdad del que tratamos ahora no puede dudarse de que una norma diferenciadora de este género no es violatoria de tal principio (artículo 14 CE) ni, en particular, del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23 CE), siempre que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica es adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos, pero no al procedimiento seguido para adquirirlos o al Centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas sí implica ya una diferencia no justificada y, en consecuencia, una violación del principio de igualdad. La norma impugnada en el presente recurso no es, por esta razón, compatible con la Constitución.

En efecto, el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada ciclo, en su caso, a cada especialidad, ha de tener el mismo valor en toda España y, desde una perspectiva legal no se puede

valorar desigualmente el acreditativo de haber cursado los estudios en cada Centro (por ejemplo, licenciado en Derecho por tal o cual Facultad). Todos los títulos obtenidos en cada nivel, ciclo o especialidad tienen el mismo valor y no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en la que han obtenido su título, porque tal desigualdad no tiene justificación razonable alguna y, en consecuencia, es contraria al principio de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución, de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 2 de julio de 1981 ("BOE" del 20 y 10 de noviembre siguiente, "BOE" del 19).

(Sentencia de 22 de diciembre de 1981, 4.)

#### SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

(Artículo 149.3 de la Constitución)

El Tribunal Constitucional explica el funcionamiento de este principio de supletoriedad al estimar que las Comunidades Autónomas pueden legislar en el ámbito de sus competencias modificando o sustituyendo los preceptos correspondientes de la legislación estatal, bien entendido que esta modificación o sustitución no significa derogación, sino que los preceptos de la legislación autonómica se aplicarán con preferencia a los del Estado, que continúan vigentes.

Así, en la sentencia sobre la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) el Tribunal Constitucional se manifiesta así: «La disposición adicional tercera de la LOECE debe ser interpretada como una norma de articulación que considera los preceptos en ella citados como relativos a materias conexas con el desarrollo normativo de los derechos fundamentales tratados en la LOECE y no concernientes a las "condiciones básicas" a que se refiere el artículo 149.1, 1.ª, ni a las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución", mencionadas en el artículo 149.1, 30.ª, de la misma. Y como los artículos 15 y 16 de los Estatutos catalán y vasco, respectivamente, atribuyen competencia en materia de enseñanza a una y otra Comunidad Autónoma, es correcto que la citada disposición adicional

trate de articular la LOECE con las futuras leyes de las Comunidades en materia de enseñanza, permitiéndoles que modifiquen o sustituyan los artículos de la LOECE en ella citados, preceptos que aun siendo modificados o sustituidos habrían de continuar vigentes en las Comunidades como Derecho supletorio, según dispone el artículo 149.3 de la Constitución. Bien entendido que en el contexto de la citada disposición adicional (y en el cuerpo de la presente sentencia) los participios "modificados" o "sustituidos" no equivalen a "derogados", pues si las Comunidades Autónomas legislasen sobre tales materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente».

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 23.)

«... de tal suerte que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (artículo 149.3).»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

En posterior sentencia el Tribunal Constitucional estimó inaplicable el principio de supletoriedad genérica del Derecho estatal contenido en el artículo 149.3 de la Constitución en un supuesto de previsión de aplicación de las normas reguladoras de la inmunidad de los parlamentarios de las Cortes Generales a los parlamentarios de las Comunidades Autónomas en base al siguiente razonamiento: «En materia de inmunidad no hay laguna que deba ser llenada. Por el contrario, el legislador que elaboró la versión definitiva del Estatuto del País Vasco excluyó claramente del mismo la prerrogativa de "inmunidad total", así como "el suplicatorio" y, con ello, toda similitud entre lo contenido en el artículo 26 del proyecto de Estatuto y el artículo 71, número 2,

de la Constitución, relativo a los miembros de las Cortes Generales».

(Sentencia de 12 de noviembre de 1981, 5.)

«A este respecto es preciso tener en cuenta el artículo 149.3 de la Constitución, a tenor del cual las competencias que no asume la Comunidad Autónoma corresponden al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.»

(Sentencia de 23 de marzo de 1982, 2.)

«Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 1.)

#### BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Sostiene el Alto Tribunal que «para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso, el "bloque de constitucionalidad" que ha de servir de base para enjuiciar la ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas... La norma atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma es, pues, en principio, la norma estatutaria. Ahora bien, en ocasiones, junto a esta modalidad definidora de ámbitos competenciales, el encargo de definir competencias se condiciona en la Constitución a lo que disponga una Ley, y no

faltan supuestos en que el propio Estatuto restringe la asunción de competencias posibles, remitiéndose también a una Ley».

(Sentencia de 23 de marzo de 1982, 2.)

#### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

«... cualquiera que sea el ámbito autonómico, éste queda fijado por el Estatuto en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución (artículo 147.1).»

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 3.)

«Hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas... La norma atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma es, pues, en principio, la norma estatutaria.»

(Sentencia de 23 de marzo de 1982, 2.)

«... no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación conceptual. Si se procediese así se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar

la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma.»

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 1.)

#### TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

«La primera afirmación que debe hacerse, y en ella coinciden también las partes, es que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial, según se deduce con meridiana claridad del artículo 152.1, párrafo segundo, de la Constitución.»

(Sentencia de 22 de junio de 1982, 4.)

«La Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar criterios básicos para la organización judicial, como acredita el artículo 152.1, párrafo segundo, de la misma, al establecer que un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la "Comunidad Autónoma", y al señalar el párrafo siguiente que "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia". La inclusión de este precepto en el título VIII de la Constitución, el reflejo de su contenido en el artículo 19 del Estatuto de Cataluña y otros argumentos complementarios que podrían citarse son muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan por la vía del artículo 151 de la Constitución, al que se refiere el artículo 152, número 1, de la misma. Pero, hecha esta afirmación, ha de recordarse también que, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución, corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la constitución, fun-

cionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir, su configuración definitiva.»

(Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1982, 5.)

### BILINGÜISMO

«El hecho de que las autoridades del País Vasco tengan entre sus deberes el de arbitrar y regular las medidas y medios necesarios para el conocimiento de las dos lenguas oficiales de la Comunidad (artículo 6.2 del Estatuto Vasco), y la Generalidad, el de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (Estatuto Catalán, artículo 3.3), no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado (artículo 149.1, 1.ª, en relación con el artículo 3.1 de la Constitución Española). El ejercicio de esta competencia ha de dar lugar necesariamente a la promulgación por el Estado de las normas aplicables en la materia, a las que el propio precepto de que ahora nos ocupamos remite. Es forzoso, por tanto, concluir, siguiendo la doctrina que exponemos en los puntos 3.º, 4.º y 5.º de estos fundamentos, que la alta inspección puede ejercerse legítimamente para velar por el respeto a dichas normas estatales y, por consiguiente, también para velar por el respeto a los derechos lingüísticos (entre los cuales está, eventualmente, el derecho a conocer la lengua peculiar de la propia Comunidad Autónoma) y en particular el de recibir enseñanza en la lengua del Estado.»

(Sentencia de 22 de febrero de 1982, 10.)

### CONTROL DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Tribunal Constitucional alude «al sistema constitucional de controles en relación con las Comunidades Autónomas: el con-

trol de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de Ley [artículo 153, a)]; el control de la administración autónoma por la jurisdicción contencioso-administrativa [153, c)]; el control extraordinario, previsto por el artículo 155, cuando una Comunidad Autónoma incumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impusieren o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España; el control del artículo 161.2, que permite al Gobierno impugnar, ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, que de alguna manera se conecta con los Conflictos de Competencia entre Gobierno y Comunidades Autónomas, y, por último, el eventual control gubernamental, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando la Comunidad ejerce funciones delegadas [artículo 153, b)], en relación con el 150.2].

Pero la propia tesis reconoce que el sistema de controles, en la relación Estado-Comunidad, no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, con lo que el efecto excluyente del listado de controles ha de ser referido al conjunto de ellos».

(Sentencia de 22 de febrero de 1982, 7.)

#### INVOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Respecto de la inviolabilidad, el Estatuto de Autonomía del País Vasco transcribe casi literalmente en su artículo 26.6 el apartado 1 del artículo 71 de la Constitución, y en consecuencia las normas coherentes con aquél también lo son con ésta.

Ahora bien, en el caso de la inmunidad el Estatuto Vasco contiene una fórmula menos amplia que la utilizada por la Constitución, «en cuanto omite la referencia a la inmunidad en sentido genérico y no recoge la necesidad de suplicatorio o autorización de la Asamblea Legislativa para inculpar y procesar a sus miembros». Esta omisión, según demuestra la sentencia mediante un estudio histórico de la gestación de este precepto en las Cortes.

Generales, no es casual sino deliberada, ya que fueron suprimidas estas referencias del texto inicial. En consecuencia, la inclusión de estas referencias que permitirían aplicar la inmunidad plena a los parlamentarios autonómicos, a través de una Ley del Parlamento Vasco es antiestatutaria y, por consiguiente, inconstitucional.

(Sentencia de 12 de noviembre de 1981, 2, 3 y 4.)

#### RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SENADORES REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1981, de 18 de marzo, del Parlamento Vasco, reguladora de esta cuestión, el Tribunal Constitucional resolvió los siguientes puntos:

1. El primer motivo del recurso radica en la supuesta extralimitación de la Ley impugnada en su artículo 2 respecto al ámbito competencial que atribuyen al Parlamento Vasco los artículos 69.5 y 6 y 70.1 de la Constitución así como el artículo 28 a) en relación con el 10.6 y 26.5 del Estatuto vasco. La sentencia hace un examen general de estos preceptos para concluir que, en principio, el Parlamento Vasco tiene competencia para aprobar una Ley como la presente.

2. El paso siguiente, que consiste en determinar si esta Ley se mueve dentro del marco constitucional, es analizado por la sentencia utilizando los preceptos indicados.

Así, el artículo 79.5, utiliza el término «designación» para referirse a estos senadores, frente al de «elección» con que se refiere a los restantes en el párrafo 2, con lo que admite un régimen especial para aquéllos. Por otro lado, la expresión «en todo caso» permite afirmar que las causas de ineligibilidad e incompatibilidad contenidas en el artículo 70.1 de la Constitución constituyen un «mínimo» que puede ser completado en el caso de los senadores del artículo 69.5 «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos».

La especificidad del régimen de estos senadores permite excluirlos del ámbito del «régimen electoral general», que está reservado a la ley orgánica (art. 81.1 de la Constitución).

3. El hecho de que el artículo 2.1 de la Ley impugnada exija como condición de elegibilidad el reunir «la condición política de vasco», es coherente con las competencias que, como se ha visto, corresponden a las Comunidades Autónomas y guarda la más estrecha conexión con el concepto de autonomía.

4. Las causas de inelegibilidad recogidas en el artículo 2.2 de la Ley impugnada son repetición de las establecidas en la Constitución, salvo algún error material, que deberá ser subsanado, por lo que no son inconstitucionales, sin perjuicio de que, a juicio del Tribunal Constitucional constituye una técnica que presente inconvenientes la reiteración de un precepto en una norma de rango inferior.

5. Respecto al artículo 2.3 de la Ley impugnada, que se refiere a las causas de incompatibilidad, la sentencia admite que, respetando las establecidas en las leyes electorales generales, las Comunidades Autónomas puedan establecer por ley otras. Aunque el artículo 26.5 del Estatuto vasco afecta a los cargos que se desempeñen dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, el caso de los senadores objeto de esta Ley puede resolverse en sentido favorable a la competencia del País Vasco ya que están parcialmente sometidos a la normativa estatutaria.

6. Los artículos 4 y 5, inciso primero, son constitucionales por su dependencia respecto del artículo 2 declarado constitucional.

7. Otro motivo del recurso se basa en que el artículo 5, párrafos 2, 3, 4, 5 y 6 y el artículo 7 no aseguran la representación proporcional que exige el artículo 69.5 de la Constitución.

A este respecto, el Tribunal Constitucional declara que la proporcionalidad, «difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes». Añade más adelante que «será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección». Y declara, finalmente, que «la normativa del Parlamento Vasco es suficiente en sus planteamientos para que quede

dentro de la amplia expresión utilizada tanto por la Constitución como por el Estatuto».

8. El tercer motivo del recurso se basa en la duración del mandato de los senadores designados por el Parlamento Vasco (art. 6, párrafos 1, 3, e incluso final del 2.º y disposición transitoria en su inciso final).

A este respecto la sentencia declara que el artículo 69.6 de la Constitución, que se refiere a la duración del mandato de los senadores, no afecta a estos senadores ya que habla de «elección», excluyendo por tanto a los designados.

Por otro lado, declara que «el principio de representación territorial con que la Constitución caracteriza en términos generales al Senado (art. 69.1) lleva implícita una atribución a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para vincular el mandato de los senadores designados por ellas a la legislatura de la propia Asamblea designante».

En consecuencia, es constitucional que el mandato de estos senadores termine con la legislatura del Parlamento Vasco que les designó, así como el que estos senadores puedan continuar en una nueva legislatura del Senado hasta la finalización de su mandato. Lo mismo puede decirse de lo establecido en la disposición transitoria en relación con los candidatos que resultaren electos en primera designación después de promulgada la Ley.

#### LOFCA. AMBITO DE APLICACIÓN

Se planteó la posible exención de la Generalidad de Cataluña a la LOFCA en base al artículo 43.2 de su Estatuto que establece que «el Patrimonio de la Generalidad, su administración y conservación serán regulados por una Ley de Cataluña». El Tribunal Constitucional entiende que este precepto, que es una «simple transcripción» *mutatis mutandis* del apartado 3.º del artículo 132 de la Constitución, que no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de ley», no permite excluir la aplicación de la LOFCA.

(Sentencia 58/1982, de 27 de julio, 1.)

## INCONSTITUCIONALIDAD

1. *Concepto*

La inconstitucionalidad está directamente relacionada con el concepto «derogación». El Tribunal Constitucional deslinda ambos conceptos manifestando que: «No existe una auténtica contradicción entre el problema vigencia-derogación y el problema constitucionalidad-inconstitucionalidad. No es enteramente exacta la opinión de que el tema de la vigencia o derogación es previo al de la constitucionalidad porque respecto de normas derogadas no cabe ni siquiera plantearse el tema de su constitucionalidad. En puridad, ocurre más bien lo contrario. En la medida en que la derogación se produce por contradicción con la Constitución la contradicción con la Constitución es una premisa de la derogación. Nosotros entendemos por inconstitucionalidad simplemente el juicio de contraste entre las dos normas al que subsigue una consecuencia jurídica. Mas inconstitucionalidad no es la consecuencia sino simplemente la premisa de esa consecuencia».

(Sentencia de 8 de abril de 1981, 2.)

En otra sentencia, el Tribunal Constitucional manifiesta la procedencia de declarar sobre la constitucionalidad de un precepto derogado en base a la siguiente argumentación: «La función principal de los procesos de constitucionalidad cual es la defensa objetiva de la Constitución, el afirmar su primacía y privar de todo efecto a las leyes contrarias a la misma, excluyendo del Ordenamiento a las disconformes con la Constitución ha perdido ya interés principal en el presente proceso, porque al menos, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/1981, no podrá acudir al artículo 365.1 en relación con el artículo 362,1, 4.º, de la Ley de Régimen Local. El derecho ahora es otro (el del artículo 8.º del invocado Real Decreto-ley) y los preceptos cuestionados han pasado a constituir en lo afectado por esta disposición, derecho carente de vigencia. Pero la derogación de la norma impugnada, caso de su vigencia después de la Constitución, no priva de razón de ser el proceso constitucional, ni por la vía del efecto directo

en este proceso ni por la desaparición del objeto litigioso pendiente ante la Sala de Sevilla, porque la sustitución de la norma del artículo 365.1 por la del artículo 8.º del Real Decreto-ley 3/1981 deja en pie el efecto derogatorio que, respecto de aquel precepto, pudo producir la promulgación de la Constitución».

(Sentencia de 29 de abril de 1981, 4.)

## 2. Objeto

Tal como establece el artículo 161 de la Constitución y el 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, corresponde a éste garantizar la primacía de la Constitución y enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados.

El propio Tribunal Constitucional exige una cierta concreción del objeto de impugnación cuando afirma que «El recurso de inconstitucionalidad no lo establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico, de suerte que para decidir la legitimidad constitucional haya que enjuiciar los criterios de aplicación del derecho. La función del recurso es más modesta pero más clara. Se trata de enjuiciar, exclusivamente, los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados.

Si se admite la distinción entre norma como mandato y texto legal como signo sensible mediante el cual el mandato se manifiesta o el medio de la comunicación que se utiliza para darlo a conocer, la conclusión a la que hay que llegar es que el objeto del proceso constitucional es básicamente el último y no el primero».

(Sentencia de 8 de abril de 1981, 4.)

En posterior sentencia, el Tribunal Constitucional distingue dentro de los posibles objetos de impugnación constitucional entre violaciones directas y violaciones indirectas. «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».

(Sentencia de 28 de julio de 1981, 2.)

### 3. *Legitimación*

Esta cuestión también está presidida por el principio de concreción, ya que «En el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un acto concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida, a su vez, a una clase concreta de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la Ley Orgánica de este Tribunal».

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 2.)

En cumplimiento de este principio el Tribunal Constitucional estimó en dicha sentencia que el Parlamento Vasco carecía de legitimación para promover recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, ya que dicha norma no afecta específicamente al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los órganos de ésta no tienen atribuidas competencias en esta materia.

(Sentencia de 14 de julio de 1981, 4 y 5.)

### 4. *Conflictos de competencias*

El Tribunal Constitucional distingue el conflicto de competencias de los controles de constitucionalidad argumentando que «en

términos generales, hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1 de la LOTC, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez».

(Sentencia de 15 de julio de 1981, 2.)

Con respecto al objeto de estas impugnaciones, el Tribunal Constitucional formula la siguiente precisión: «En el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquélla. Así lo exige el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte de otro».

(Sentencia de 24 de mayo de 1982, 1.)

##### 5. *Cuestiones de inconstitucionalidad*

La cuestión de inconstitucionalidad, que corresponde plantear a jueces y Tribunales, es examinada por el Tribunal Constitucional preferentemente en relación con las normas preconstitucionales. No obstante, en algún caso se formulan observaciones generales sobre esta institución, especialmente por lo que se refiere a sus requisitos de admisibilidad y al alcance de las facultades del Tribunal Constitucional para controlar su concurrencia.

Sin perjuicio de recomendar una lectura detenida de esta sentencia para conocer la posición del Tribunal Constitucional

sobre estas cuestiones, puede entresacarse el siguiente párrafo de la misma: «La cuestión de inconstitucionalidad es, como el recurso del mismo nombre, un instrumento destinado primordialmente a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites establecidos por la Constitución mediante la declaración de nulidad de las normas legales que violen esos límites. El objetivo común, la preservación de la constitucionalidad de las leyes, puede ser perseguido a través de estas dos vías procesales que presentan peculiaridades específicas pero cuya identidad teleológica no puede ser ignorada. A diferencia del recurso, que sólo puede ser iniciado por los órganos que enumeran los artículos 161.1 de la Constitución y 32 de la LOTC, y sólo dentro del plazo que fija el artículo 33 de la misma, la cuestión de inconstitucionalidad puede ser planteada por cualquier órgano judicial (artículo 163 de la Constitución y 35.1 de la LOTC), sea cual sea la fecha de entrada en vigor de la norma legal cuestionada. Esta mayor amplitud relativa de la cuestión de inconstitucionalidad no la convierte, sin embargo, ni en un instrumento procesal que quepa utilizar para transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios concretos, que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades de que este Tribunal dispone para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales, ni, menos aún, para buscar a través suyo una depuración abstracta del ordenamiento, que normalmente debe ser obra del legislador ordinario, y que sólo a través de una acción cuya titularidad corresponde a muy escasos órganos o partes muy cualificadas de ellos, y es ejercitable únicamente dentro de un breve plazo preclusivo, ha sido atribuida a este Tribunal».

(Sentencia de 1 de junio de 1981, 1.)

## 6. *Inconstitucionalidad sobrevenida. Leyes preconstitucionales*

Así define el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad sobrevenida: «La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una Ley superior—criterio jerárquico—y posterior—criterio temporal—y la coincidencia de este doble criterio da lugar—de una parte— a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente inva-

lidez de las que se opongan a la Constitución y—de otra— a su pérdida de vigencia a partir de la misma, para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación».

Más adelante, pasa a examinar el Tribunal Constitucional su propia competencia en relación con la declaración de inconstitucionalidad estableciendo que «no puede negarse que el Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, según el artículo 1.º de su Ley Orgánica, es competente para enjuiciar la conformidad o desconformidad con aquélla de las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria» (de la Constitución, se entiende).

Más adelante, el Tribunal Constitucional pasa a examinar las atribuciones de los órganos de justicia ordinarios y las suyas propias en relación con la constitucionalidad de las leyes anteriores a nuestra Carta Magna: «Así como frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución al oponerse la misma; o pueden en caso de duda someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad—es decir, el que actúe previamente un Juez o Tribunal al que se le suscite la duda— no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las Leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las Leyes con la Constitución es por el contrario una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente en cuanto a las anteriores a la Constitución corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, los cuales al inaplicar tales Leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador—al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente— sino que aplican la Constitución, que ha derogado las Leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que—por ello— son inconstitucionales. En definitiva no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar el Poder Legislativo en el ejercicio de su

función peculiar pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional».

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 1.)

### 7. *Efectos*

En su primera sentencia resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional define con claridad el efecto básico de sus declaraciones de inconstitucionalidad:

«La sentencia del Tribunal Constitucional—dado su valor *erga omnes*—cumple una importante función que es la de depurar el ordenamiento resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse.»

(Sentencia de 2 de febrero de 1981, 1.)

En posterior sentencia, se refiere a las llamadas sentencias interpretativas del siguiente modo: «Las llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados son, efectivamente, un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado puede lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución».

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 6.)

En otra sentencia, el Tribunal Constitucional se refiere a los diferentes efectos de sus sentencias y las emanadas de los órganos ordinarios de justicia al manifestar que: «La diferencia que existe entre el pronunciamiento de este Tribunal y el que puedan adoptar sobre los temas de derogación los Jueces ordinarios consiste obviamente en que, una vez que este Tribunal se ha pro-

nunciado sobre el tema, todos los poderes del Estado deben acatamiento a su decisión, mientras que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales surten solamente sus efectos en el caso concreto y entre las partes implicadas en tal caso concreto».

(Sentencia de 8 de abril de 1981, 2.)

### LEY ORGÁNICA

1. «Cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de ley orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2, CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquella no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (art. 81.1, CE), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que por tanto sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria».

«Cuando en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio

éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 82.1 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 93, CE). Pero este régimen puede ser excluido por la propia ley orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alteradas por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluye en la ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la sentencia correspondiente de ésta la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación.»

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 21.)

2. «Posteriormente el Tribunal Constitucional plantea la cuestión relativa a si, después de la entrada en vigor de la Constitución, el derecho de huelga, que es un derecho consagrado por el artículo 28, puede quedar regulado válidamente por medio de un Real Decreto-ley, o lo que es lo mismo, si la disciplina normativa de ese derecho, en cuanto derecho constitucional, puede en un Real Decreto-ley encontrar su cobijo y acomodo. Es lícito plantearse este problema, aunque no haya sido directamente suscitado por los recurrentes, dado que en el artículo 28.2 de la Constitución existe una remisión a la Ley («la que regule este derecho...»). En la medida en que, además, el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, ha de hacerse, de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución, por ley orgánica, sería materia reservada a ley orgánica. Podría así pensarse que el Real Decreto-ley no cumple la cláusula de reserva del artículo 28 y menos todavía la del artículo 81.

Frente a este argumento se ha alegado con acierto que no es

posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materia y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, especialmente cuando la fuente de Derecho que se cuestiona se produjo respetando el sistema de creación jurídica vigente en el momento de su promulgación. Lo anterior quiere decir que no existen motivos para considerar que el Real Decreto-ley 17/1977 sea inconstitucional por razones referentes a su forma de producción. No quiere, en cambio decir que el Real Decreto-ley pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una ley orgánica, o investido del carácter de ley orgánica, ni tampoco que pueda cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues esta tendrá que ser siempre una ley orgánica y el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa ley orgánica».

(Sentencia de 18 de abril de 1981, 5.)

3. En posterior sentencia, el Tribunal Constitucional rechaza el argumento de que el Real Decreto 480/1981, por el que se creó la Alta Inspección del Estado en materia de Enseñanza no universitaria había infringido el principio de reserva de ley orgánica porque afecta al desarrollo de un derecho fundamental y porque afecta a las competencias de la Generalidad de Cataluña que ésta tiene atribuidas por una ley orgánica como es su Estatuto de Autonomía. Frente a estas consideraciones el Tribunal Constitucional estima que: «El Real Decreto no desarrolla el derecho fundamental de la enseñanza, sino que regula un Organismo creado por ley orgánica (LOECE); precisamente en desarrollo —ella sí— de ese derecho fundamental, y el artículo 81 de la Constitución Española se refiere al desarrollo "directo" de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de la ley orgánica en materias concretas que, como se ha dicho, convierte a las Cortes en "constituyente permanente", no puede extremarse, con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánica, ya que es difícil concebir una norma que

no tenga una conexión al menos remota con un derecho fundamental; no puede aceptarse que el Derecho que nos ocupa modalice una competencia plena por el hecho de regular la Alta Inspección, ya creada, como se ha dicho, por ley orgánica. La modalización se produciría si —como habremos de examinar más adelante— esa regulación afecta —reduciéndolas— a las competencias autonómicas. Pero de ser así, el vicio provendría de este efecto, no del rango de la norma que lo produjera.

Lo que antecede hace innecesario entrar en el análisis de si se puede plantear el tema de la reserva de ley en el curso de un procedimiento de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

(Sentencia de 22 de febrero de 1982, 6.)

#### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El Tribunal Constitucional se ha manifestado al respecto de la siguiente manera: «El artículo 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco se limita a fijar "la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco". Se habla de órganos jurisdiccionales en el País Vasco y no del País Vasco, con lo cual se indica por el propio Estatuto que las competencias de los órganos jurisdiccionales no son competencias de la Comunidad Autónoma, que se correspondan con la esfera de sus intereses propios. Ello está en congruencia con el hecho de que, según la Constitución, los jueces y magistrados, integrantes del Poder Judicial, son independientes (artículo 117.1), la organización y funcionamiento de los Tribunales se efectúa sobre la base del principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5), y de un modo más general con que la Administración de Justicia es materia de la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1, 5.<sup>ª</sup>). En el título III del Estatuto Vasco el artículo 34 establece que dicha Administración en el País Vasco "se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial".

Por ello, el precepto citado del artículo 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco no es una norma que atribuya competencias a los órganos de la Comunidad Autónoma Vasca, sino

una disposición que fija en abstracto las competencias de los órganos jurisdiccionales radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma sobre la base y en el marco del artículo 152.1 de la Constitución, que en su tercer párrafo incluye precisamente la expresión "órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma". Se subraya con ello que la relación con la Comunidad Autónoma no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede, y que las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencias del Poder Judicial único existente en el Estado».

(Sentencia de 14 de junio de 1981, 6.)

#### RESERVA REGLAMENTARIA

Sobre la posibilidad de que en nuestro ordenamiento se consagre la reserva reglamentaria el Tribunal Constitucional refiere que «lo que en la Constitución no existe es lo que podríamos denominar reserva reglamentaria, esto es, la imposición de que determinadas cuestiones hayan de ser reguladas por norma reglamentaria y no por otra con rango de Ley. Como no existe esta reserva en favor del Reglamento, el legislador, al elaborar una ley orgánica podrá sentirse inclinado a incluir en ella el tratamiento de cuestiones regulables también por vía reglamentaria, pero que en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la ley orgánica».

(Sentencia de 13 de febrero de 1981, 21.)

Sobre estas tesis se abunda por nuestro más Alto Tribunal cuando señala que, «en todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria».

(Sentencia de 4 de mayo de 1982, 3.)

*Relación de las sentencias del Tribunal Constitucional ordenadas cronológicamente, según su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»*

1. Recurso de inconstitucionalidad número 186/80. Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 24 de febrero de 1981.)  
Norma impugnada: *Legislación de Régimen Local*.  
(Corrección de errores «BOE» de 14 de abril de 1981.)
2. Recurso de inconstitucionalidad número 189/80. Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 24 de febrero de 1981.)  
Norma impugnada: *Estatuto de Centros Docentes*.  
(Corrección de errores «BOE» de 14 de abril de 1981.)
3. Recurso de inconstitucionalidad número 192/80. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 25 de abril de 1981.)  
Norma impugnada: *Real Decreto-ley sobre Derecho de Huelga*.  
(Corrección de errores «BOE» de 21 de mayo de 1981.)
4. Cuestión de inconstitucionalidad número 17/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 21 de mayo de 1981.)  
Norma impugnada: *Artículo 365.1 de la Ley de Régimen Local*.  
(Corrección de errores «BOE» de 16 de junio de 1981.)
5. Cuestión de inconstitucionalidad número 231/80. Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de junio de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 16 de junio de 1981.)  
Norma impugnada: *Artículo 252 del Derecho civil especial de Cataluña*.  
(Corrección de errores «BOE» de 7 de julio de 1981.)
6. Recurso de inconstitucionalidad número 25/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 13 de agosto de 1981.)  
Norma impugnada: *Ley Orgánica 11/1980, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución*.  
(Corrección de errores «BOE» de 19 de noviembre de 1981.)
7. Recurso de inconstitucionalidad número 40/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (Pleno).  
(«BOE» de 13 de agosto de 1981.)  
Norma impugnada: *Ley de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat*.  
(Corrección de errores «BOE» de 19 de noviembre de 1981.)

8. Conflicto positivo de competencias número 197/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 1981 (Pleno). («BOE» de 19 de noviembre de 1981.)  
Norma impugnada: *Real Decreto garantizando el servicio de ferrocarril y transportes urbanos de Barcelona.*  
(Corrección de errores «BOE» de 28 de noviembre de 1981.)
9. Recurso de inconstitucionalidad número 185/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 (Pleno). («BOE» de 19 de noviembre de 1981.)  
Norma impugnada: *Ley del País Vasco sobre inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco.*  
(Corrección de errores «BOE» de 28 de noviembre de 1981.)
10. Recurso de inconstitucionalidad número 184/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 (Pleno). («BOE» de 28 de noviembre de 1981.)  
Norma impugnada: *Ley del País Vasco sobre Centros de Contratación de Cargas en Transportes Terrestres de Mercancías.*  
(Corrección de errores «BOE» de 14 de enero de 1982.)
11. Recurso de inconstitucionalidad número 208/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 (Pleno). («BOE» de 14 de enero de 1982.)  
Norma impugnada: *Ley del País Vasco sobre designación de senadores representantes de Euskadi.*  
(Corrección de errores «BOE» de 26 de febrero de 1982.)
12. Recurso de inconstitucionalidad número 221/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981. («BOE» de 14 de enero de 1982.)  
Norma impugnada: *Ley de Cataluña sobre Bibliotecas.*  
(Corrección de errores «BOE» de 26 de febrero de 1982.)
13. Conflictos positivos de competencia números 63 y 191/81 (acumulados). Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 (Pleno). («BOE» de 26 de febrero de 1982.)  
Norma impugnada: *Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, y Decreto del Gobierno Vasco sobre valores de renta fija y dependencia de las Cajas de Ahorro.*  
(Corrección de errores «BOE» de 22 de marzo de 1982.)
14. Recurso de inconstitucionalidad número 234/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1982 (Pleno). («BOE» de 26 de febrero de 1982.)

Norma impugnada: *Ley de Cataluña sobre medidas urgentes para la Función Pública.*

(Corrección de errores «BOE» de 22 de marzo de 1982.)

15. Conflictos positivos de competencia números 211 y 214/81 (acumulados). Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982 (Pleno).

(«BOE» de 22 de marzo de 1982.)

Norma impugnada: *Real Decreto sobre Alta Inspección del Estado en Enseñanza no Universitaria.*

(Corrección de errores «BOE» de 21 de abril de 1982.)

16. Recurso de inconstitucionalidad número 242/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de marzo de 1982 (Pleno).

(«BOE» de 21 de abril de 1982.)

Norma impugnada: *Ley de Cataluña sobre Consejo Asesor de RTVE en Cataluña.*

(Corrección de errores «BOE» de 18 de mayo de 1982.)

17. Conflictos positivos de competencia números 220 y 230/81 (acumulados). Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982.

(«BOE» de 18 de mayo de 1982.)

Norma impugnada: *Real Decreto 1040/1981, de 22 de mayo, y Decreto 39/1981, de 2 de marzo del Gobierno Vasco sobre organización y registro de Convenios Colectivos de Trabajo.*

18. Conflicto positivo de competencia número 181/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1982 (Pleno).

(«BOE» de 9 de junio de 1982.)

Norma impugnada: *Decreto de Cataluña sobre concesión de emisoras de FM.*

(Corrección de errores «BOE» de 28 de junio de 1982.)

19. Conflicto positivo de competencia número 16/82. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982 (Pleno).

(«BOE» de 28 de junio de 1982.)

Norma impugnada: *Orden comunicada del Gobernador civil de Barcelona a la Generalidad sobre mejillones.*

(Corrección de errores «BOE» de 16 de julio de 1982.)

20. Recurso de inconstitucionalidad número 24/1982. Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982 (Pleno).

(«BOE» de 28 de junio de 1982.)

Norma impugnada: *Ley del País Vasco sobre Consejo de Relaciones Laborales.*

(Corrección de errores «BOE» de 16 de julio de 1982.)

21. Conflicto positivo de competencia número 394/81. Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1982 (Pleno).  
(«BOE» de 16 de julio de 1982.)  
Norma impugnada: *Decreto de Cataluña sobre Protocolo y Ceremonial*.  
(Corrección de errores «BOE» de 4 de agosto de 1982.)
22. Conflicto positivo de competencia número 36/1982. Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 1982.  
(«BOE» de 16 de julio de 1982.)  
Norma impugnada: *Decreto de Trabajo del País Vasco sobre su propia Ley de Presupuestos Generales para 1981*.  
(Corrección de errores «BOE» de 4 de agosto de 1982.)
23. Conflicto positivo de competencia número 38/1982. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1982.  
(«BOE» de 4 de agosto de 1982.)  
Norma impugnada: *Decreto del País Vasco sobre concesión de emisoras en FM*.  
(Corrección de errores «BOE» de 17 de noviembre de 1982.)
24. Conflicto positivo de competencia número 25/1982. Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1982.  
(«BOE» de 18 de agosto de 1982.)  
Norma impugnada: *Decreto 346/1981 de la Generalitat de Cataluña sobre funciones de su personal administrativo*.  
(Corrección de errores «BOE» de 17 de noviembre de 1982.)
25. Conflicto positivo de competencia número 392/1981. Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982 (Pleno).  
(«BOE» de 18 de agosto de 1982.)  
Norma impugnada: *Decreto 83/81 del Gobierno del País Vasco sobre regulación colectiva de las condiciones del trabajo de la Administración Local*.  
(Corrección de errores «BOE» de 17 de noviembre de 1982.)
26. Recurso de inconstitucionalidad número 74/1982. Sentencia del Tribunal Constitucional 58/82, de 27 de julio (Pleno).  
(«BOE» de 18 de agosto de 1982.)  
Norma impugnada: *Ley 11/1981 del Parlamento Catalán sobre Patrimonio de la Generalidad de Cataluña*.  
(Corrección de errores «BOE» de 17 de noviembre de 1982.)