

**ADMINISTRACION Y FUNCION
PUBLICA EN LA JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por ANGEL DIEZ RONCAL

**2/85 (12/2) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 314/84.
DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON**

MATERIA:

En expediente de edificación forzosa, sobre necesidad de emplazamiento personal de los recurrentes en recurso contencioso-administrativo.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Reitera el Tribunal su conocida doctrina respecto a la necesidad de emplazamiento personal de los legitimados como demandados o coadyuvantes en un proceso contencioso-administrativo, estimando que el simple cumplimiento del artículo 64.1 de la LJCA (sobre emplazamiento edictal mediante anuncios en el *Boletín Ofi-*

cial del Estado), y la presunción de conocimiento del proceso que de él podría derivarse cedan ante la exigencia constitucional, en base del artículo 24.1 de la CE, de no padecer la indefensión que puede surgir por el desconocimiento del recurso pese al citado anuncio.

Naturalmente el TC no aplica la doctrina anterior, por considerar que no existe indefensión posible cuando los interesados tuvieron conocimiento oportuno de la existencia del recurso, como en el caso se demuestra mediante unas declaraciones de los interesados en instrumento notarial.

3/85 (12/2) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 315/84. TOMAS Y VALIENTE

MATERIA:

En expediente de edificación forzosa, sobre necesidad de emplazamiento personal de los recurrentes en recurso contencioso-administrativo.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Idéntica a la establecida en la STC 2/85, ya reseñada.

4/85 (12/2) SALA PRIMERA. RECURSO DE AMPARO 734/83. DIEZ DE VELASCO VALLEJO

MATERIA:

Contra resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, que declararon no haber lugar a la personación de los recurrentes en un proceso de ejecución de sentencia firme.

FALLO:

Otorga el amparo.

DOCTRINA:

En la parte que ahora interesa el TC arranca de la doctrina, ya reiterada, de que la legalidad ordinaria ha de ser interpretada de conformidad con la

Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental –en el caso de la tutela judicial efectiva–. Analiza a continuación el régimen previsto en la LJCA sobre la ejecución de sentencias en este orden jurisdiccional (artículo 110.1 y concordantes), por el que se legitima para intervenir en la misma no sólo a las partes que han comparecido en el proceso principal, sino, más ampliamente, a las partes interesadas.

Se adhiere el TC a la doctrina del TS en el sentido de que el concepto de «parte interesada» es más amplio que el de «parte litigante» y, en consecuencia, rechaza la solución de la sentencia de Bilbao, haciendo equivalentes estas situaciones, ya que los intereses en juego en ambos procesos –declarativo

y de ejecución- «pueden corresponder perfectamente, incluso por razones temporales, como en este caso, a personas diferentes».

Ciñéndose al problema de la defensa constitucional de los derechos, el TC, partiendo de las premisas anteriores, concluye: primero, que la interpretación de los preceptos de la LJCA en el sentido de lo más favorable al acceso jurisdiccional para la defensa de los derechos y libertades (en este caso, a la interpretación del concepto de «parte interesada» para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva) debió llevar a la Sala a admitir la comparecencia como parte en el proceso de ejecución a los recurrentes, «y, al no haberlo hecho así, ha violado su derecho a la tutela judicial efectiva»; segundo, ello es así, con independencia de que esa negativa a comparecer pudiera o no suponer un caso extremo

de indefensión, ya que la indefensión es el supuesto más extremo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 24.1 de la CE, pero «no es preciso que se dé aquélla (indefensión) para que pueda reconocerse por este TC la violación del repetido derecho y, en consecuencia, estimarse el amparo solicitado». «En este sentido –apostilla la TC– es de recordar que este TC ha reiterado que el artículo 24.1 de la CE no contiene sólo una prohibición respecto de la indefensión, sino también un contenido positivo en orden a la tutela efectiva, que ha de ser tenido en cuenta a la hora de aplicar el principio de interpretación de la legalidad ordinaria de conformidad con la Constitución y de interpretar la normativa vigente en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

6/85 (12/2) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 316/84. TRUYOL SERRA

MATERIA:

En expediente de edificación forzosa, necesidad de emplazamiento de los recurrentes en el recurso contencioso-administrativo.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Idéntica a la establecida en las STC 2 y 3/85, ya reseñadas.

7/85 (12/2) PLENO. CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA 91 Y 96/82. BEGUE CANTON

MATERIA:

Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco con.ra los Rea-

les Decretos 2819, 2820 y 3217/1981, de 27 de noviembre, sobre determinación de fiestas laborales con carácter nacional.

FALLO:

Declara que los mencionados Reales Decretos no invaden las competencias autonómicas catalana y vasca en la materia.

DOCTRINA:

La declaración más general que contiene la sentencia afirma que «es de la competencia estatal la legislación laboral, que comprende tanto las leyes como las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo, y (que) la competencia autonómica es una competencia de ejecución de dicha legislación», por ello, concluye el TC, que si el rango de la norma cuestionada puede resultar relevante en algún caso para el planteamiento del conflicto de competencia, en el presente caso resulta improcedente todo pronunciamiento en ese sentido, «pues el hecho de que la competencia cuestionada se ejercite por uno u otro órgano concreto del Estado no afecta a la delimitación de competencias».

Interesa destacar el matiz que recoge la sentencia respecto del alcance de la expresión «legislación laboral», según el artículo 149.1.7 de la CE, ya que, recogiendo doctrina ya establecida, reitera que «dicha expresión incluye tanto las leyes como los reglamentos que desarrollan la ley y, por tanto, son complementarios de la misma, pues, de otro modo, se frustraría la finalidad constitucionalmente pretendida de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia»; además, «esta interpretación viene respaldada por la forma en que se asumen las competencias autonómicas en materia laboral», que son de ejecución.

También declara el TC sobre la naturaleza de las normas relativas a las

fiestas laborales, diciendo que «aun cuando las fiestas laborales a que se refiere el mencionado artículo (alude el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, que distingue entre fiestas laborales autonómicas y nacionales) (se) pretenda(n) resaltar hechos de especial relevancia o trascendencia en el orden cívico y religioso, no cabe duda que su regulación incide en el contenido de la relación laboral. En efecto –sigue diciendo–, las normas relativas a las fiestas laborales, al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan, afectan a los elementos esenciales del contrato de trabajo: la prestación de servicios y la contraprestación económica».

Por lo que pueden tener de aplicación a otras materias parece oportuno recoger los razonamientos del TC sobre la determinación de las fiestas laborales de ámbito nacional. Según la sentencia, el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores tiene un evidente grado de indeterminación en cuanto al número total de las fiestas laborales, de las que sólo fija el número máximo (en cuanto al número total de las fiestas nacionales, de las que sólo fija el mínimo, y en cuanto al número de las fiestas comunitarias, respecto de las cuales sólo se indica que han de responder a fiestas que por tradición sean propias de las Comunidades Autónomas), y, en vista de esta redacción, concluye el Tribunal: «A este grado de indeterminación del precepto, que hace imposible su aplicación directa, hay que añadir que precisamente la inclusión del párrafo último, que atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de señalar las fiestas que les son propias, hace necesaria la existencia de una disposición de carácter general que garantice la uniformidad preten-

didada en el mencionado precepto de la Constitución en materia laboral en todo el territorio nacional y coordine los calendarios laborales de las distintas Comunidades.» En relación con el mismo precepto del Estatuto de los Trabajadores, puntualiza la sentencia que «de la redacción (del mismo) no cabe deducir que, una vez excluidas las dos fiestas locales y las tres de ámbito nacional expresamente señaladas, el resto de las fiestas laborales

hayan de ser o bien todas nacionales o bien todas comunitarias», y tampoco cabe deducir que «en él se reconozca el carácter prioritario a las fiestas fijadas por la Comunidad frente a las fiestas de ámbito nacional no establecidas expresamente en el mencionado precepto». El caso se planteaba por el establecimiento del día 12 de octubre como fiesta laboral de ámbito nacional y fiesta nacional de España y día de la Hispanidad.

8/85 (12/2) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 507/83. TRUYOL SERRA

MATERIA:

Contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, en recurso contencioso electoral relativo a la proclamación de alcaldesa electa de Aranda de Duero, sobre carácter del requisito de juramento o promesa para el acceso a cargos públicos.

FALLO:

Otorga parcialmente el amparo.

DOCTRINA:

En relación con el derecho de los ciudadanos de acceder a los cargos y funciones públicos en condiciones de igualdad, reconocido en el artículo 23.2 de la CE, la sentencia admite la posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos reconocidos, que no queda excluida por el mandato constitucional; ahora bien, ciñéndose al establecimiento de

condiciones o requisitos para la elección de representantes y la actuación de éstos (en el caso se trata de la elección de concejales), determina el TC que «hay una exigencia previa en relación con tales requisitos, consistente en la naturaleza legal de los instrumentos jurídicos por los que se establecen; lo cual, por otra parte, no es sino un corolario de la reserva de la ley que se prescribe en el artículo 53.1 de la Constitución para la regulación de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la misma».

Después de declarar la no vigencia de la fórmula de juramento que impuso el artículo 84.3 del Reglamento de 1952 de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, indicando que la vigente sería la exigible según fórmula del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, concluye diciendo que «No cabe duda que tal exigencia es un juramento o promesa, y la fórmula para realizarlo, en la medida en que constituyen una condición de plena adquisición del

cargo de concejal y de su ejercicio, y que, por lo tanto, la norma que la impone regula el ejercicio del derecho que a todos los ciudadanos corresponde a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos

(art. 23.1), e inseparable en este caso del derecho que a los mismos recurrentes otorga el apartado segundo del mismo artículo a acceder a los cargos y funciones públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes».

9/85 (12/2) PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 342/82. TRUYOL SERRA

MATERIA:

Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra Resolución de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que resolvió recurso de alzada interpuesto contra un acto dictado por un órgano de la Generalidad y en el que se afirmó la competencia estatal para resolver tales recursos.

FALLO:

Declara que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

DOCTRINA:

La cuestión controvertida en este asunto, según concreta la sentencia, es la relativa a la competencia para resolver recursos de alzada interpuestos contra actos dictados por órganos de la Generalidad, en materia de servicios públicos discrecionales de transportes cuyo ejercicio «por delegación de la Administración del Estado» le corresponde a la Generalidad.

Partiendo del supuesto concretado el TC realiza unas interesantes precisiones, que podemos enumerar y sinte-

tizar de la siguiente forma: 1) el régimen jurídico al que quedan sometidas las materias o funciones delegadas será, en principio, el establecido por el ordenamiento propio de la Administración o ente público que ha recibido la delegación, de lo que se desprende que «la delegación de competencias de un ente público a otro conlleva, para este último, la de conocer los recursos administrativos frente a los actos dictados en ejercicio de la misma»; 2) sin que en estos casos, en que el ente delegante no se ha reservado este medio de control (es decir, conocer de los recursos contra actos dictados por el delegado) «sea de aplicación... la norma recogida en el artículo 118 de la LPA..., regla que se refiere a las delegaciones en que se verifica un descenso de atribuciones a través de la línea jerárquica y no resulta aplicable a las delegaciones en que la relación jurídica queda trabada entre distintos sujetos o entes de Derecho público, lo que significa que unas determinadas materias o funciones pasen a inscribirse en un ordenamiento o ámbito competencial distinto a aquel al que corresponda la titularidad originada sobre tales materias o funciones».

En suma, para el TC, con carácter general, la competencia para conocer y decidir un recurso de alzada formu-

lado en vía administrativa contra un órgano o servicio de la Generalidad de Cataluña, compete al órgano superior

que en vía jerárquica dentro de la Generalidad tenga aquel que dictó la resolución recurrida.

12/85 (5/3) PLENO. CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA ACUMULADOS 810 Y 816/83. PERA VERDAGUER

MATERIA:

Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

FALLO:

Declara que es de la titularidad estatal la competencia controvertida, bien que con pleno reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del Estado.

DOCTRINA:

La sentencia, aceptando en este punto las tesis de los recurrentes, reconoce que la materia de la ordenación de precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales es una materia de sustancia constitucional, que en algún aspecto excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades

y de entes entre sí y ante los ciudadanos todos y, en el fondo, al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de ellos deba situarse cuando concorra en otros; por supuesto, que el TC reconoce que al establecer la adecuada ordenación habrán de respetarse los mandatos constitucionales.

Después de realizar esa declaración general, indica la sentencia que en esta materia no existe norma estatutaria que la haya asumido y, por tanto, entra en juego el artículo 149, 3, de la CE, y la competencia para su ordenación, en general, corresponde a titularidad estatal; «solución que es lógica -razona el TC-, pues concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de la precedencia de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado».

Finalmente, dictamina el TC que la ordenación establecida por el Real Decreto 2099/1983 no invade las competencias autonómicas y, es más, reconocida la titularidad estatal sobre esta materia, a la vez, se hace «con pleno reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas para

ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del

Estado», según se encarga de recoger el propio fallo de la sentencia que extractamos.

20/85 (5/3) PLENO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 687/83. GOMEZ FERRER MORANT. VOTO PARTICULAR RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Promovido por el Defensor del Pueblo, contra el inciso «más representativas (Centrales Sindicales), de conformidad con la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

FALLO:

Declara la inconstitucionalidad del inciso referido.

DOCTRINA:

Es interesante destacar las afirmaciones de esta sentencia en cuanto al alcance de la libertad sindical, según las cuales este derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas discriminatoriamente por los poderes públicos, y esta discriminación —recuerda el TC— «se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida».

A la luz de la doctrina expuesta analiza el TC la finalidad de la norma cuestionada, que entrega la totalidad de las subvenciones solamente a las Centrales Sindicales más representativas, con la finalidad de «estimular —por medio de una subvención— la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas». Pues bien, para el TC, la finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas que no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el atribuirle en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada.

Es importante recordar, con el TC, que el criterio de la mayor representatividad de las Centrales, que recoge el Estatuto de los Trabajadores en su disposición adicional sexta, se aplica a un problema distinto, y responde a un supuesto de capacidad representativa, esto es, a determinar qué organizaciones sindicales tienen la capacidad representativa, a los efectos de ostentar la representación institucional de

los intereses de los trabajadores ante la Administración pública.

Por último, el TC denuncia que el conceder las subvenciones en la forma prevista supondría una forma de pre-

sión indirecta que incidiría sobre la libertad de sindicación y de afiliación, al producir una inducción para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos.

22/85 (5/3) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 104/84. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Promovido contra sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra acto presunto del Ministerio de Cultura en materia de personal funcionario, en reclamación sobre percepción de determinadas retribuciones.

FALLO:

Otorga el amparo al recurrente reconociendo su derecho a que la Audiencia Nacional se pronuncie sobre su propia competencia antes de dictar sentencia.

DOCTRINA:

La sentencia sienta dos afirmaciones de carácter general sobre el concepto de discriminación —para que exista no solamente hace falta trato desigual, esto es, que a dos supuestos idénticos se les haya atribuido consecuencias jurídicas diferentes, sino que es preciso que exista un propósito discriminatorio en esa diferencia en la aplicación de la norma—, y sobre la interpretación de las reglas que determinan la competencia, que es materia

que ha de ser interpretada por los jueces y tribunales integrados en la jurisdicción ordinaria y vedada a la esfera del TC en principio.

El núcleo de la doctrina se centra en analizar la vigencia del artículo 82, a), de la LJCA, a cuyo tenor literal no cabe duda que el Tribunal puede declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en la propia sentencia, cuando carece de competencia por corresponder el asunto a otro órgano de esta jurisdicción. Para el TC el principio de conservación de las normas no alcanza a desfigurar o ignorar el sentido de enunciados legales meridianos —como el precepto antes citado— y, por tanto, tal posibilidad es legalmente cierta, pero la aplicación de tal precepto supone un obstáculo innecesario a la tutela judicial efectiva, y en consecuencia ha de considerarse lesivo para el derecho a esa tutela judicial efectiva, y vulneradora de tal derecho la sentencia hace uso de la facultad que el precepto otorga.

En suma, el TC se adhiere a la tesis antiformalista inspiradora de cierta línea jurisprudencial del Tribunal Supremo en torno a la interpretación del artículo 82, a), de la LJCA, después de la promulgación de la Constitución, entendiendo que, siempre que sea posible, la declaración de incompetencia ha de hacerse mediante auto, de manera que, utilizando el mecanismo

del artículo 8.º, 3, de la citada Ley (el que permite la declaración de incompetencia antes de la sentencia), se facilite y acelere el conocimiento del asunto por el órgano competente; es más, concluye la sentencia: «Tratándose de una norma preconstitucional estamos facultados, como el resto de

los órganos judiciales, para considerar derogado dicho precepto, lo que hace innecesario acudir al procedimiento previsto en el artículo 55, 2, de nuestra Ley orgánica» (el que permite o, mejor, ordena el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad elevándose por la Sala al Pleno del TC).