

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por ANGEL DIEZ RONCAL

24/85 (27/3) PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 265/82. TRUYOL SERRA

MATERIA

Norma especial y norma excepcional. Concepto de bases. Competencia de desarrollo legislativo y de ejecución. Competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen energético.

Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco, por la que se autorizó a la Empresa PETRONOR a modificar el proyecto inicial de instalación de una unidad de craking catalítico fluido y una unidad de vis-breaking.

OBJETO:

En relación con la Resolución de la Dirección General de Energía del

FALLO:

Declara que la competencia controvertida corresponde al Estado y anula la Resolución impugnada.

DOCTRINA:

El centro de la disputa competencial arranca en este caso de la limitación posible de competencia en materia energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y esta cuestión, a su vez, se enlaza con otra de previo planteamiento: la interrelación que exista entre «régimen jurídico general en materia de industria» y «régimen jurídico especial en materia de energía». Para este segundo régimen jurídico se propugna por el Gobierno Vasco una interpretación restrictiva de las limitaciones que le afectan, por tratarse de una norma especial y aún excepcional (las limitaciones para la competencia exclusiva vasca derivarían de que tal competencia se ejerce sin perjuicio de la estatal para la determinación de las bases del régimen minero y energético). El Tribunal rechaza esta tesis: No ha de verse en norma especial como frente a la normativa general, una norma excepcional que haya de ser sometida a una interpretación restrictiva.

Concretándose al supuesto en discusión indica el TC que las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el refino de crudos no pueden considerarse como un caso de policía industrial; y que la modificación de las instalaciones de refino que pretende autorizar el Gobierno Vasco se contempla no tanto desde la perspectiva de que pueda existir algún efecto extraterritorial, fuera de la Comunidad Autónoma, de esos productos, cuanto desde que —y esto es importante— «la elaboración de los mismos... está proyectada y regulada (en las disposiciones sobre la materia) como una unidad, en relación con un mercado único, cuyas características y exigencias han determinado la proporción de

lo que de ella ha de destinarse al mercado nacional y a la exportación, así como la localización de los incrementos previstos de la capacidad de refino por las empresas o zonas geográficas y otros factores». «Con lo cual —concluye la STC— la eventual competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen energético no podrá fundarse más que en el artículo 11.2.c) del EAPV, en concepto de competencia de desarrollo legislativo y de ejecución dentro de su territorio de las bases de dicho régimen, en los términos que las mismas señalen.»

La Sentencia resume la doctrina ya elaborada por el TC sobre el *concepto de bases*, subrayando que cuando una materia esté regulada por normas preconstitucionales, y hasta tanto se dicte la Ley correspondiente «el Gobierno puede inferir cuáles son las bases de aquéllas... siempre que (no) se convierta en una verdadera labor de innovación» y, «sin perjuicio de que tal deducción siempre nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o revocase»; también admite el TC que una regulación coyuntural con vistas a una situación concreta pueda tener carácter básico «por la interdependencia de éstas (situaciones) en todo el territorio nacional».

Al aplicar la anterior doctrina sobre el concepto de bases a la Resolución impugnada, el TC resuelve que ésta ha incidido en un aspecto básico del régimen energético sobre el que el Estado es componente, y declara su nulidad sin que ello deba repercutir en las situaciones creadas al amparo de tal Resolución, hasta tanto el Gobierno decida acerca de la procedencia de otorgar o no la autorización.

**26/85 (27/3) PLENO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD
208/84. AROZAMENA SIERRA****MATERIA:**

Derecho de libertad sindical. Centrales Sindicales más representativas. Ayuda mediante subvenciones para la consecución de los fines sindicales.

OBJETO:

Contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta... del Estatuto de los Trabajadores» incluido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

FALLO:

Declara la inconstitucionalidad y, en consecuencia, nulidad del referido inciso.

DOCTRINA:

El TC en Sentencia pronunciada el mismo mes de la que ahora se reseña se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de un inciso idéntico, pero contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1983; por lo que la Sentencia se remite a la doctrina de la anterior para resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado en el caso presente por el Defensor del Pueblo, ya que existe una total identidad entre los dos supuestos.

Insiste el Tribunal en que *el derecho de libertad sindical*, comprende el de que las Organizaciones sindicales no

sean tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos; asimismo insiste en que la finalidad de la norma presupuestaria cuestionada en el presente recurso (lo mismo que en el caso anterior) es ayudar a la consecución de los fines sindicales, «de acuerdo con un sistema de lista abierto, que no excluye por ello la finalidad de defensa, pero que pone el acento en los fines de promoción... dentro de los cuales han de incluirse las actividades socioculturales y de formación, si (se parte), como es obligado, de la distinción que efectúa el artículo 7 de la Constitución entre defensa y promoción de intereses».

La STC reproduce los razonamientos de la anterior sobre que la consecución de tales fines sindicales se encomiendan por la Constitución a todos los Sindicatos sin distinción de carácter expreso, y por el Estado-Legislador no se ha justificado la razón que fundamenta la diversidad de tratamiento a la hora de concederles subvenciones por lo que, de seguir el régimen previsto en la Ley de Presupuestos, al ir dirigidas las subvenciones a los Sindicatos situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, se les situaría en una situación superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, «con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos». Por todo ello, concluye el TC, se ha producido una vulneración de la libertad sindical.

27/85 (27/3) PLENO. CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD. BEGUE CANTON. PARTICULAR, AROZAMENA SIERRA**MATERIA:**

Recurso de casación contra la sentencia de la Justicia Militar. Penas privativas de libertad. Separación de servicio como pena principal o accesorio.

OBJETO:

En relación con el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de Reforma del Código de Justicia Militar, sobre recursos de casación contra Sentencias de Consejos de Guerra que impongan penas privativas de libertad superiores a tres años de duración en una de ellas o en la suma de varias de las impuestas a un mismo condenado.

FALLO:

Declara parcialmente inconstitucional el artículo cuestionado, que debe quedar redactado según los términos que propone la propia Sentencia, admitiendo la posibilidad en lo sucesivo de interponer recurso de casación en todo caso. Por vía de consecuencia o conexión también declara la inconstitucionalidad parcial del artículo 14 de la misma Ley, en relación a la limitación de los recursos de casación a los casos de pena de separación de servicio con carácter principal o accesorio.

DOCTRINA:

En el presente caso se trata de los recursos de casación ante la Justicia

Militar contra las Sentencias de Consejos de Guerra que podían interponerse por el Ministerio Fiscal en todo caso, pero que a los condenados sólo se les concedía tal posibilidad cuando las penas de privación de libertad fueran superiores a tres años de duración. El TC aplica para resolver este caso la misma doctrina y solución que en otra Sentencia anterior relativa a los recursos de casación ante el Tribunal Supremo contra Sentencias dictadas en primera instancia por el Consejo Supremo de Justicia Militar, cuyo régimen adolecía de la misma limitación respecto a los condenados, según que la duración de las penas fuese o no superior a tres años.

Para el TC esta desigualdad de trato entre el Ministerio Fiscal y los condenados puede originar indefensión, al suponer una disminución de las posibilidades de defensa contraria al artículo 24 de la Constitución, ya que si existe una posibilidad de recurso ésta debe concederse a favor de todas las partes.

La Sentencia que reseñamos, por razones de consecuencia o conexión según permite la LOTC, extiende la declaración de inconstitucionalidad a la limitación establecida por la misma Ley reduciendo la posibilidad del recurso de casación para las penas no privativas de libertad, a los casos de separación de servicio impuesta como pena principal o accesorio.

31/85 (27/3). PRIMERA. RECURSO DE AMPARO 718/84.
GOMEZ-FERRER MORANT

MATERIA:

Carácter de Administración Civil de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Régimen disciplinario militar. Procedimiento de «hábeas corpus». Sanción militar de privación de libertad.

OBJETO:

Contra Auto del Juzgado Togado Militar de Instrucción que deniega a un Policía Nacional, sancionado con arresto domiciliario de treinta días, la solicitud de apertura del procedimiento de «hábeas corpus».

FALLO:

Estima el recurso y concede el amparo; declara la nulidad del Auto impugnado; reconoce el derecho del actor ha ser puesto inmediatamente a disposición judicial en el momento en que formuló la solicitud de «hábeas corpus».

DOCTRINA:

Los razonamientos previos de la sentencia son de gran claridad y rotundidad: 1) La libertad personal queda vulnerada cuando se priva de ella a una persona sin observar el artículo 17 de la Constitución o en casos o formas no previstos en la Ley; 2) el procedimiento de «hábeas corpus» es una garantía de lo anterior y comprende potencialmente todos los supuestos en que se produce una privación de libertad no acordada por Juez; 3) toda

persona privada de libertad que considere que lo ha sido ilegalmente puede acudir a este procedimiento y si se ha producido violación del principio de legalidad en el orden punitivo (tipicidad) y procesal, y el Juez no la declara ilegal se produciría una violación del artículo 24.1 de la CE.

Añade el TC que este mismo resultado se produce si se violan —al privarse de la libertad— otros derechos fundamentales: así, el que la Administración Civil no puede imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad (25.3), o si por la Administración Militar se imponen sanciones de privación de libertad sin respetar en el procedimiento el derecho de defensa (24.2).

En el caso, se estima que un arresto domiciliario de treinta días, «sin perjuicio del servicio», impuesto a un Policía Nacional es una sanción privativa de libertad: y por no haberse respetado al imponerse ni el principio de legalidad procesal ni el de tipicidad, se ha vulnerado el derecho a la libertad personal (17.1).

Es importante destacar en cuanto a la *calificación como Administración Civil a todos los efectos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*, que el TC matiza esta conclusión al señalar que «la Constitución contempla como ajustado a la misma el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos Armados o a otros Cuerpos por lo que no puede afirmarse que la aplicación de régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sea contrario a la Constitución, aún cuando ello suponga excluirlos en

este aspecto de la Administración Civil». Para el TC esta cuestión, es de mera legalidad.

La conclusión anterior no queda desvirtuada, según la Sentencia, por el hecho de que pueda haberse constituido una asociación sindical de la que forman parte funcionarios del Cuerpo de Policía Nacional, al amparo del Decreto regulador de tales asociacio-

nes para los funcionarios civiles del Estado, y ello porque tal acto -la constitución de la asociación sindical- fue posterior y no anterior al acto objeto del procedimiento de «hábeas corpus» -la sanción, y entonces- no juega la aplicación del principio de respeto a los actos propios que, en este caso, lo haría a favor del respeto del acto anterior por el posterior.

32/85 (27/3). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 573/83. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Función representativa y función pública. Diferencias ideológicas. Acceso a la función pública y provisión de cargos reservados a funcionarios públicos. Relación orgánica y relación de representación.

OBJETO:

En relación con acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, confirmado por el TS, sobre constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

FALLO:

Otorga el amparo; anula el acuerdo del Ayuntamiento; reconoce el derecho de los recurrentes a que cada una de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento del que son concejales estén integradas de forma que se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en el Ayuntamiento.

DOCTRINA:

La presente sentencia abunda en interesantes consideraciones doctrinales sobre la teoría de la representación política, pero ahora hemos de limitarnos a las consideraciones también importantes de índole administrativa.

Declara el TC que la infracción de un precepto reglamentario no implica necesariamente una violación constitucional, si no se demuestra que la promulgación de la Constitución exige que sea interpretado en un sentido distinto del literal. (Se refiere el anterior comentario al artículo 91 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que literalmente se limita a advertir de la conveniencia de que todos los concejales formen parte de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento, pero sin imponer que en cada una de ellas haya de reflejarse la misma composición proporcional de fuerzas políticas que en el Pleno del Ayuntamiento.)

Al ocuparse de la naturaleza de las Comisiones Informativas, la sentencia

realiza un repaso de los planteamientos doctrinales en torno a los conceptos de órgano, representación, relación orgánica y relación de representación, al que, por su mayor importancia, nos remitimos. Recordando la noción estricta de órgano (lo propio de éste es el formar una voluntad que se imputa a la persona jurídica de la que es órgano), la institución que no expresa voluntad alguna (sólo criterio) no sería órgano. Tal sería el caso de las Comisiones Informativas, que tampoco serían órganos representativos, «por la buena y sencilla razón de que no son órgano de especie alguna» y, en consecuencia, la mayoría municipal podría darles la composición que quisiera con sólo respetar a lo sumo lo dispuesto en el referido artículo 91.

Pero el TC considera el juego de otros principios constitucionales, como el pluralismo político y la consagración de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, que dotan de relevancia jurídica y no sólo política, a la adscripción política de los representantes —los concejales— que no puede ser ignorado por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano ni por el órgano mismo; lo mismo que las decisiones de la mayoría no pueden ignorar los derechos de las minorías.

Por todo ello concluye el TC que «la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable, porque éstas son órganos en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias y

cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión..., sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos, o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas».

Es muy clara la distinción que la sentencia establece sobre la provisión de cargos públicos de naturaleza política y el acceso a la función pública. Para los primeros no supone discriminación ideológica el que al proveerlos se dé preferencia a los correligionarios («pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría... y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política»), de tal manera que en la distribución de funciones y la asignación de puestos entre mayoría y minoría en el seno de un órgano representativo la diferencia ideológica es legítima y relevante. Concluyendo: «... no, naturalmente, al resolver sobre el acceso a la función pública o en la provisión de cargos reservados a los funcionarios públicos en donde, por mandato constitucional —artículo 103.3— sólo cabe atender a las condiciones de mérito y capacidad».

39/85 (27/3). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 589/83. AROZAMENA SIERRA. PARTICULAR, PERA VERDAGUER**MATERIA:**

Recurso contencioso-administrativo. Declaración de incompetencia antes de la sentencia. Derecho a una decisión fundada sobre cada pretensión. Derecho a la tutela judicial efectiva.

OBJETO:

Los demandantes, empleados interinos de Juntas, Centros docentes e Instituciones de Formación Profesional e Industrial, solicitan de la Secretaría de Estado para la Administración Pública el reconocimiento como funcionarios en propiedad sin obtener respuesta; la Audiencia Territorial resuelve la inadmisión del recurso por ser competencia de la Audiencia Nacional y también son rechazados los recursos de apelación y de revisión, recurriendo contra estas resoluciones en amparo; en el recurso ante la Audiencia acumularon a la anterior pretensión la de la nulidad de una Orden ministerial que no les integraba como funcionarios.

FALLO:

Otorga el amparo; reconoce a los recurrentes el derecho a la tutela judicial efectiva y anula la sentencia de la Audiencia Territorial.

DOCTRINA:

Reitera, en primer lugar, la sentencia la doctrina constitucional sobre el artículo 82, a), de la LJCA, que se refiere a la técnica de la declaración en sentencia de la falta de competencia, técnica que, según el TC, no es compa-

tible con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE, arbitrándose, como se arbitran, en el artículo 8.3 de la misma ley jurisdiccional otros mecanismos para depurar el tema competencial.

De la misma manera reitera el TC su doctrina de que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface con una decisión fundada en derecho que puede también ser de inadmisión.

A la vista de lo anterior, teniendo en cuenta que, en el caso, los recurrentes en el recurso ante la Audiencia Territorial habían impugnado un acto presunto de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, pero, a su vez, acumulado una petición de nulidad de una Orden ministerial que no les incluyó como funcionarios en propiedad, y que la Audiencia declara su incompetencia para esta segunda pretensión, sin pronunciarse por la primera, concluye el Tribunal que con este silencio se viola el derecho que la parte tiene a la sentencia y el deber positivo que el juez tiene de resolver las pretensiones ante él deducidas.

De esta manera el amparo procede en el presente caso no sólo porque no se obtuvo respuesta judicial -favorable o desfavorable- a una pretensión -la que se refiere al conocimiento de la impugnación del acto presunto de la Secretaría de Estado-, sino porque si la Audiencia Territorial se consideraba incompetente debió hacer la declaración antes de sentencia mediante auto, conservando las actuaciones practicadas y disponiendo su remisión al órgano competente para que los recurrentes siguieran ante él el curso de los autos.

42/85 (19/4). PLENO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 614/83. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Recurso de inconstitucionalidad. Naturaleza de la acción de inconstitucionalidad. Legitimación de los órganos monocráticos o unipersonales; de los órganos colegiados; de los 50 diputados o los 50 senadores. Inelegabilidad de la facultad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

OBJETO:

Promovido por 54 diputados representados por un Comisionado contra la Ley 8/1983, de 19 de mayo, del País Vasco, sobre ordenación de la actividad comercial del País Vasco.

FALLO:

Declara inadmisibile el recurso por entender que el poder aportado por el Comisionado, ni el proceso seguido ante el Tribunal Constitucional ha acreditado la existencia de la voluntad concurrente previa de recurrir por parte de los 54 diputados, por lo que se entiende que no existe parte legitimada para sostener la pretensión deducida en la demanda.

DOCTRINA:

Es interesante resumir la doctrina acerca de la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad sobre la que declara el FJ 2, lo siguiente: «Es doctrina pacífica a la que ya hicimos referencia, acogiéndola, en nuestra sentencia 5/81 (FJ3) la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la constitución en atención a un interés propio de

quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la constitución, de manera que «el ius agendi» en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola, o en unión con otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de la que está investida».

Después de analizar la legitimación en cuanto los legitimados para interponer el recurso son órganos monocráticos o unipersonales (presidente del Gobierno o defensor del pueblo) analiza el funcionamiento de esta legitimación en el caso de los órganos ejecutivos colegiados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, indicando que «no cabe duda de que tales órganos colegiados tienen la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad o, si se quiere, la *legitimatío ad processum*». Indicando seguidamente que la existencia del acuerdo previo se enlaza con la legitimación del órgano y que parece razonable pensar que ésta es concebida más como condición de la acción que como mero requisito procesal, «... mas sea cual fuera la

construcción doctrinal que a partir de los textos se haga, queda fuera de toda duda que la acción de inconstitucionalidad intentada por un órgano colegiado requiere la preexistencia de un acuerdo del mismo». Finalmente concreta que la legitimación para la acción de inconstitucionalidad es una potestad atribuida directamente por la Constitución que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción según su propio criterio.

La existencia del acuerdo previo es también necesaria en el caso de la

agrupación ocasional o ad hoc de 50 diputados o 50 senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una ley. «La agrupación —puntualiza la sentencia— surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria o sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los diputados o senadores no actúan en rigor como *litis consortes*, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la ley, ha de ser siempre plural. De ahí el que hayan de actuar mediante una representación única... No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en el miembro de la agrupación, ni en el Comisionado...»

45/85 (19/4). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 378/83. TRUYOL SERRA

MATERIA:

Emplazamiento en el proceso contencioso-administrativo. Emplazamiento edictal. Emplazamiento personal y directo *secundum constitutionem*. Conocimiento previo de la decisión judicial impugnada en amparo. Plazo para interponer el amparo. Temeridad en la conducta procesal. Condena en costas.

OBJETO:

Contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sobre recurso contra resoluciones de la Dirección General de Tráfico resolviendo concurso de traslado de funcionarios de la Escala Ejecutiva de dicho órgano.

FALLO:

Denegar el amparo, imponiendo las costas del proceso a las recurrentes.

DOCTRINA:

La recogida en la presente sentencia se refiere al interesante problema de cuándo la falta del emplazamiento personal y directo en el proceso contencioso supone una violación del derecho de tutela judicial efectiva. Después de recordar la doctrina constitucional establecida por el Tribunal en diversas sentencias en relación con el problema del emplazamiento en el proceso contencioso-administrativo, y de plantear la posible distinción en cuanto a la necesidad de tal emplazamiento personal, según se trate de impugnar resoluciones de carácter general (como la inclusión o no de determinados funcionarios de un Cuerpo en el primer grupo de éste, según ejemplifica la propia sentencia), o cuando el recurso se dirige contra un acto concreto, aborda el Tribunal el problema del cómputo del plazo de

interposición del recurso de alzada y del conocimiento efectivo por las recurrentes en amparo del proceso contencioso que les afectaba.

A los anteriores efectos el Tribunal declara en el FJ 3 que «el plazo de los veinte días para impugnar la sentencia de la Audiencia Nacional establecido en el artículo 42.2 de la LOTC, ha de computarse a partir de la fecha en que las demandantes tuvieron conocimiento suficiente y fehaciente de la existencia de dicha sentencia, conocimiento que se tuvo indudablemente por las recurrentes..., a contar, al menos, de la fecha en que interpusieron sendos escritos de reclamación contra la Circular..., en la que se hacía claramente referencia al contenido esencial de la repetida sentencia y a los efectos de su fallo en el concurso cuya resolución venía a anular; Circular aquélla que fue objeto de general conocimiento a través de la colocación de un ejemplar de la misma en los tablores de anuncios de todas las dependencias, centrales y periféricas de la Dirección General de Tráfico».

En el mismo fundamento jurídico tercero se refiere la sentencia al medio especial de publicidad que supone el tablón de anuncios en las oficinas públicas para los funcionarios públi-

cos, indicando que: «Es obvio que la publicidad de las Circulares en un instrumento como el tablón de anuncios en las oficinas públicas implica respecto a los funcionarios que trabajan en las mismas y a los que aquéllas puedan afectar una carga de conocimiento, con sus lógicas consecuencias, que no puede equipararse a la publicidad que con respecto a los ciudadanos en general representan los diarios o boletines oficiales. Pretender, por consiguiente, no darse por enterados del contenido, suficiente y fehaciente, de una Circular debidamente publicada en un instrumento de conocimiento interno para los funcionarios destinados en la correspondiente oficina pública, como es el tablón de anuncios, es tanto como desconocer la peculiaridad de la relación funcional y el correlativo entramado de derechos, deberes y cargas inherentes a la pertinente relación especial de la Administración con sus funcionarios.»

En definitiva el Tribunal considerando que las recurrentes conocieron antes de lo que habían afirmado la existencia y contenido esencial de la decisión judicial impugnada en amparo, han incurrido procesalmente en temeridad al sostener la acción constitucional y les condena en costas.

46/84 (19/4). PLENO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 152/84. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON

MATERIA:

Competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico y jurídico de la Seguridad Social. Competencia autonómica de ejecución en servicios de la Seguridad Social.

OBJETO:

Interpuesto por el presidente del Gobierno de la nación contra los apartados tercero y cuarto del artículo 19 de la Ley de 24 de noviembre de 1983, de la Junta General del Principado de

Asturias, por la que se regula las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma, estableciendo la responsabilidad de la Seguridad Social para el abono de los gastos de internamiento de beneficiarios de la Seguridad Social.

FALLO:

Declarar inconstitucional la Ley citada en lo que se refiere a la Seguridad Social.

DOCTRINA:

El Tribunal Constitucional concreta el presente recurso a la razón de la inconstitucionalidad como de orden competencial y derivada de la posible violación de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.^a de la CE, en cuanto atribuye competencia al Estado para lo que se refiere a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. «Una exégesis somera del precepto —dice el FJ 2— permite concluir que lo que el artículo 149.1.17.^a permite a las Comunidades Autóno-

mas es la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, de suerte que consiente lo que se ha venido denominando competencia de ejecución. Por ello, constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social.»

A al vista del artículo 13 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias concluye el TC en el FJ 3 que: «Se desprende de ello que, si bien en el momento actual la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tiene competencia para regular el régimen del Hospital Provincial de Asturias, y sus tasas, no la tiene para incidir legislativamente en el régimen jurídico y económico de la Seguridad Social.» Concluyendo que: «Por la razón antedicha hay que considerar que contra- viene los mencionados preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía la puesta a cargo de la Seguridad Social, a través del Instituto Nacional de la Salud, de la obligación del pago de las tasas hospitalarias por las prestaciones que en el Hospital Psiquiátrico Provincial se realicen a beneficiarios de la Seguridad Social.»

48/45 (19/4). PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 470/82. DIEZ DE VELASCO Y VALLEJO

MATERIA:

Competencia exclusiva del Estado en materia de enseñanza. Competencias autonómicas en materia de enseñanza. Valor interpretativo de los Decreto de transferencias de servicios. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia

de Función pública. Competencia autonómica para convocar concurso de adjudicación de plazas ubicadas*.

OBJETO:

Interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Orden del Ministerio de

* En la Comunidad.

Educación y Ciencia de 30 de julio de 1982, por la que se convoca concurso de méritos para proveer plazas vacantes en la plantilla del Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional.

FALLO:

Declara que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y mantiene la eficacia de los actos realizados por los inspectores nombrados y la continuación en la prestación de sus funciones hasta que se resuelva, previa convocatoria realizada por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el nuevo concurso de méritos para cubrir las plazas ubicadas en el País Vasco.

DOCTRINA:

Comienza por precisar el Tribunal Constitucional que lo que se está discutiendo en el presente conflicto es el ejercicio de una competencia en el nivel estrictamente de ejecución, no la determinación de los criterios o requisitos generales de ingreso o acceso en la Función pública.

El Tribunal rechaza en el FJ 3 que de admitir la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda llegar a romperse la cohesión en el Cuerpo y la igualdad de condiciones en el acceso al mismo, ya que este argumento sólo sería válido si el primer concurso de méritos fuera realmente para ingresar en el Cuerpo de nueva creación y no para adjudicar simultáneamente a dicho ingreso plaza alguna concreta de la plantilla del mismo.

Por lo que se refiere al reparto competencial en materia educativa

entre el Estado y la Comunidad del País Vasco ha de tenerse en cuenta, según el Tribunal, la proyección que sobre tal materia tienen otros títulos competenciales, concretamente los relativos a la Función pública. A este respecto el TC en el FJ 5 de la sentencia recuerda que: «Como ha señalado este TC en la sentencia 6/82, “si prescindimos de alta inspección, las competencias que exclusivamente corresponden al Estado, en orden a la enseñanza... tienen un contenido esencialmente 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 –sigue diciendo el TC– en que no se alude a los actos de Gobierno y Administración necesarios para hacer efectivos esos principios, desarrollarlos, aplicarlos o imponerlos, tácitamente se está admitiendo que su ejecución puede, eventualmente, ser atribuida a los poderes autonómicos” (FJ 4 Jurisprudencia Constitucional, tomo III, página 90)».

En la línea de este razonamiento sobre la distribución de competencias en materia de enseñanza entre el Estado y las Comunidades Autónomas, recuerda el Tribunal que los Decretos de traspasos de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias, pero sin embargo tiene un valor interpretativo, ya que suelen contener con mayor o menor detalle una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y las que retiene el Estado, lo que ayuda a concluir examinando los Reales Decretos correspondientes que la competencia para provocar y resol-

ver el concurso anunciado por la Orden controvertida en cuanto a las plazas de la plantilla ubicadas en la Comunidad Autónoma corresponde a la propia Comunidad.

Analizando a continuación la competencia controvertida desde la perspectiva de la competencia en materia de Función pública, habida cuenta de los que disponen los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 10.4 del Estatuto Vasco, se deducen «claramente que al Estado corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios y a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de dicha Comunidad». Partiendo de esta premisa el TC rechaza

la tesis del abogado del Estado sobre que pueda considerarse básica, o un aspecto básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos, la específica facultad ejecutiva, de convocar y resolver el concurso de méritos anunciado por la Orden impugnada. «No creemos —dice en el FJ 6— que ello sea así ni siquiera en un supuesto como éste en el que no sólo se trata de acceder inicialmente a un nuevo Cuerpo, sino también de adjudicar simultáneamente a dicho ingreso plazas ubicadas en el País Vasco.» «Por otro lado, tampoco tiene relevancia el hecho de que se trate de ingreso en un Cuerpo de ámbito estatal. Ello no impide el ejercicio de competencias en relación con los mismos por parte de las Comunidades Autónomas que las tengan atribuidas en sus Estatutos.»

50/85 (19/4) SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 628/84. AROZAMENA SIERRA

MATERIA:

Emplazamiento personal en el proceso contencioso-administrativo. Emplazamiento *secundum constitutionem*. Emplazamiento edictal. Derecho a la tutela judicial efectiva.

OBJETO:

Contra sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Oviedo, sobre licencia de obra para la construcción de un centro comercial.

FALLO:

Otorgar el amparo.

DOCTRINA:

En el fundamento primero de la sentencia, el TC matiza su doctrina, ya conocida, sobre el emplazamiento personal como distinto del edictal regulado con carácter general en el artículo 64 de la LJCA, por el orden que deben ser llamados personalmente los que están legitimados como demandados por derivar a su favor derechos del propio acto impugnado, siendo ésta una regla que el propio Tribunal ha inferido desde la sentencia de 20 de octubre de 1982, reiterada. No obstante ser conocida esta línea jurisprudencial, de la que se hace eco la sentencia 45/85, asimismo, consideramos interesante reproducir el perfilado razonamiento del Tribunal sobre esta

materia cuando dice, en el mismo lugar que «... (este) régimen del emplazamiento *secundum constitutionem* descansa(n) en que tal acto de comunicación es una notificación y, a la vez, una intimación para que el favorecido por el acto impugnado pueda, conociendo la existencia del proceso, disponer la defensa de sus derechos y, por tanto, hacer posible la tutela judicial efectiva que, como derecho subjetivo de naturaleza reaccional o instrumental, proclama el mencionado artículo 24.1, no sólo para los que puedan adoptar la posición actora en el proceso, sino, además, para los demandados. Ese derecho se quebraría si el proceso pudiera seguirse sin que los favorecidos por el acto impugnado tuvieran conocimiento de la existencia del proceso y se vieran privados realmente de desplegar los medios legales

suficientes para su defensa. El emplazamiento es un acto ordenado a esa defensa y, en definitiva, a la tutela judicial, de modo que si se siguiera un proceso sin hacerse esta llamada al mismo o la modalidad de emplazamiento no sirviera a dar conocimiento cabal del proceso y de su contenido, padecería el derecho de las personas a cuyo favor deriven derechos del propio acto. El emplazamiento edictal —que es el efectuado en el proceso antecedente— no cumple satisfactoriamente esas exigencias, pues, de un lado, no puede gravarse la posición de los, particulares con la carga de conocer lo que publican al respecto los periódicos oficiales, y, por otro lado, podría seguirse que los titulares de derechos se vieran privados de éstos sin haberles dado oportunidad de disponer su defensa».

3

51/85 (18/5) SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 781/83. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON

MATERIA:

Injurias al Gobierno. Injurias a funcionarios públicos. Principio de igualdad y sancionamiento de conductas punitivas. Discriminación. Libertad de expresión y de información. Crítica política. Difusión ideológica. Seguridad exterior e interior del Estado. Funciones parlamentarias y prerrogativas de los parlamentarios. Instituciones democráticas y principio de solidaridad política.

OBJETO:

Contra sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en causa

seguida contra el solicitante de amparo (senador que publica un artículo sobre actividades terroristas) por el delito de injurias al Gobierno.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Se refiere la sentencia a la especial protección de que gozan, *ex constitutione*, determinadas personas en atención al cargo que ostentan; aunque hace al supuesto de diputados y senadores, en algunos extremos resulta esta

doctrina aplicable a los miembros del Gobierno. La especial protección que se dispensa a estas personas se conecta con el derecho al doble grado de jurisdicción en materia penal; pero para el Tribunal Constitucional la necesidad de que conozca de las causas contra aquéllas la Sala Segunda del Tribunal Supremo —y consiguientemente no sea posible acudir a otra instancia superior— deriva de la propia Constitución, ésta es «una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías... disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que pueden hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria» (FJ 3).

La reflexión que hace el Tribunal en orden al principio de igualdad y al hecho que en algunos casos determinadas conductas punitivas resulten sancionadas y en otros no, merece destacarse. «Toda falta —dice el FJ 5— debe acarrear la sanción correspondiente, y si esto no ocurre en algunos casos, lo reprochable no es que se sancione al posterior culpable, sino que no se hubiera sancionado a los que lo fueron antes», y remacha el argumento diciendo en el mismo lugar: «Que no se dispense el mismo tratamiento punitivo a todos los que incurrir en el mismo comportamiento delictivo, podrá reputarse injusto, hasta ser considerado portador de una suerte de “desigualdad”, pero tales impresiones no guardan el menor parentesco con el derecho fundamental proclamado en el artículo 14 de la Constitución. Esa “desigualdad” está meridianamente desconectada de la discriminación constitucionalmente prohibida.»

Las declaraciones de la sentencia sobre la conexión que exista entre el

ejercicio de las funciones parlamentarias y las prerrogativas de los parlamentarios pueden tener en algún punto concomitancia con las funciones y la titularidad de algunos cargos públicos; así, al señalar que «... las prerrogativas parlamentarias son “sustracciones al derecho común conectadas a una función”, y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza pueden considerarse vigentes»..., «decaendo tal protección —el de la libre discusión y decisión parlamentarias— cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de político incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario» (FJ 6).

Mayor importancia revisten las precisiones del Tribunal en orden a la libertad de expresión y de información, que recogemos literalmente del FJ 10 de la sentencia: «En este derecho —el de libertad de expresión y de información— no es lícito involucrar lo que es libertad de información de hechos y noticias y lo que es objeto de crítica política y de la difusión ideológica. Una y otra línea del derecho —las noticias y las opiniones— encuentran un límite indiscutible en la seguridad exterior e interior del Estado, que puede ponerse en riesgo cuando se produce una destrucción del prestigio de las instituciones democráticas, en las que las fuerzas políticas del país se deben reconocer, y que expresan no sólo el interés singular de algunos miembros de la comunidad nacional, sino el interés de la colectividad entera, en la medida en que estas instituciones son expresión de la solidaridad de la nación, y ofender su prestigio significa incumplir el deber de solidaridad política. Desde esta perspectiva parece claro que tales violaciones de deberes pueden ser sancio-

nados con normas penales, dentro de los precisos límites que al efecto se introduzcan en tales normas o en las que por vía de una interpretación estimatoria se realizan las normas vigentes.»

En cuanto a la consideración del delito de injurias al Gobierno, tipificado en el artículo 161 del Código Penal —sustitutivo de la antigua redacción en que se mencionaba única-

mente las injurias a los ministros constituidos en Consejo—, como medio de limitación de la libertad de expresión, el Tribunal no entra en el tema de la posible existencia o no de la *exceptio veritatis* en la materia, ni en el de la aproximación o alejamiento de este delito respecto de los de injurias a funcionarios públicos, por entender que es una cuestión de mera legalidad en la que no puede introducirse.

55/85 (18/5) SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 114-115/84. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON

MATERIA:

Conflictos jurisdiccionales. Funciones de la monarquía parlamentaria. Acto administrativo de iniciación de conflicto jurisdiccional. Presidente de la Junta de Andalucía. Agotamiento previo por la vía judicial precedente. Vinculación a los precedentes.

OBJETO:

Contra Resolución del presidente de la Junta de Andalucía que requirió de inhibición a la Magistratura de Trabajo de Sevilla, a fin de que se abstuviera de embargar la subvención a la gratuidad de un colegio a solicitud de dos profesoras que fueron despedidas del mismo, hoy recurrentes en amparo.

FALLO:

Desestima los recursos de amparo.

DOCTRINA:

Respecto de la cuestión de derecho procesal constitucional en torno a la

inadmisibilidad de los recursos de amparo por no haber agotado previamente la vía judicial precedente, el Tribunal Constitucional dictamina que el hecho de que las profesoras despedidas alegaran ante la Magistratura de Trabajo para que por ésta no se atendiera el requerimiento de inhibición para abstenerse de embargar que le hizo el presidente de la Junta de Andalucía, no puede considerarse como una vía judicial previa, y que —contra lo que sostienen las recurrentes— si existe control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre el presidente de la Junta de Andalucía, y que, «tratándose de (la) protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el mecanismo a poner en juego no es el recurso contencioso-administrativo de carácter ordinario, sino el establecido en los artículos 6 y siguientes de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todos los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda, 2, de la Ley Orgánica de este Tribunal. Existía, pues, una vía

judicial previa frente al acto de los poderes públicos, que no ha sido seguida» (FJ 1).

Contiene esta sentencia una interesante reflexión sobre la cuestionada constitucionalidad de la Ley de 1948, de conflictos jurisdiccionales, en punto a la inconciliabilidad de ésta con la Monarquía Parlamentaria y la Constitución de 1978, siendo así que aquélla deriva de un régimen político muy distinto al actual, cuando dice en su FJ 3: «La razón sustancial que se esgrime en el recurso para considerar vulnerado el derecho consagrado por el artículo 24 de la Constitución es la inconstitucionalidad de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, inconstitucionalidad que trata de fundarse en la inconciliabilidad de dicha Ley con la Monarquía Parlamentaria y con la necesidad de refrendo de los actos del rey que chocan palmariamente con lo dispuesto en el artículo primero de la citada Ley de 17 de julio de 1948, según el cual corresponde al jefe del Estado decidir las cuestiones de competencias, positivas o negativas, que se susciten entre la Administración y los jueces y Tribunales ordinarios y especiales, como, asimismo, los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los Departamentos ministeriales o los órganos delegados de los mismos. Es manifiesto que el precepto mencionado dimana de un régimen político muy distinto del que funda la Constitución de 1978, que se caracterizaba, entre otras cosas, por la asunción del jefe del Estado de todos los poderes de éste. Puede igualmente admitirse que el precepto recordado es difícilmente encajable en el sistema de la Constitución de 1978, ni aún en el caso de que los actos del Rey presenten, con o sin previo acuerdo del Consejo de Minis-

tros, el refrendo del presidente del Gobierno.»

Pero el Tribunal Constitucional concluye que estas razones podrían ser decisivas si lo que se atacase fuera la decisión del conflicto, pero no tienen trascendencia cuando lo que se ataca es el acto administrativo de iniciación o planteamiento del conflicto, «pues es manifiesto que la mácula de inconstitucionalidad que se pudiera lanzar contra el artículo 1.º de la Ley de 17 de julio de 1948 no se podría nunca deducir la imposibilidad del planteamiento de cualquier tipo de conflicto cuando la jurisdicción o la Administración interfiera sus respectivos campos de acción. Esto es, la eventual inconstitucionalidad de la Ley produciría un vacío normativo en el momento de la decisión, pero no afectaría al momento de la iniciación».

Finalmente, importa reseñar el razonamiento de la sentencia, en su fundamento, 4, sobre el principio de igualdad, y el hecho, aducido por las recurrentes, de que en otras ocasiones se hubiera embargado por las Magistraturas de Trabajo estas subvenciones, «sin que mediara ningún tipo de ración de las autoridades administrativas», aludiendo a la fuerza vinculante de los precedentes: «... pues, prescindiendo de las dificultades que siempre plantea la igualdad en la aplicación de la Ley, cuando no se trata de un mismo órgano decisor, pues no puede en nuestro ordenamiento jurídico sostenerse una plena vinculación a los precedentes ajenos, que constituiría una notoria modificación del sistema de fuentes del derecho, es lo cierto que se ha omitido toda prueba y toda explicación sobre las singularidades que los casos podían tener y, por consiguiente, sobre las diferencias que los podían separar, si se tiene en cuenta que una de las características

de los hechos que han dado origen a este proceso es el cambio de titularidad del colegio y el intento de la Administración de conseguir que la

subvención permita la continuidad en el funcionamiento del centro docente, cosa que no se sabe ocurriera en los demás casos».

56/85 (18/5). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 264/84. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Recurso contencioso-administrativo. Emplazamiento personal y directo. Indefensión. Protección del derecho del no emplazado. Conducta procesal indiligente, errática y abusiva.

OBJETO:

Contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona en recurso interpuesto contra Resoluciones de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Azpeitia ordenando la demolición de unas obras.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Reitera el Tribunal su conocida doctrina sobre la necesidad del emplazamiento personal en el recurso contencioso-administrativo, así como su relación con la existencia de una posible indefensión y de la plena realización del derecho a tutela judicial efectiva, añadiendo en este caso una referencia a la santidad de la cosa juzgada, al decir: «La ausencia de notificación personal del emplaza-

miento a las personas a cuyo favor reconoció derechos un acto administrativo impugnado en sede contencioso-administrativa puede dar lugar a casos de verdadera indefensión. Así lo ha venido estimando este Tribunal, en su doctrina referente al artículo 64 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, alegada por las partes en el presente caso y que es ocioso recordar aquí. Esta indefensión, examinada a la luz del artículo 24, 1, de la Constitución, puede implicar una lesión constitucional del derecho a una tutela judicial efectiva que puede, y debe, ser corregida en esta vía de amparo, aun a costa de sacrificar el principio de santidad de la cosa juzgada» (FJ 2).

Pero esta falta de emplazamiento personal productora de indefensión, en su caso, debe conectarse para el TC con una actitud procesal diligente por parte del ciudadano, que, en otro caso, no gozará de la protección ilimitada del derecho del no emplazado. En el caso de la sentencia el demandante de amparo, después de haber entablado el recurso de amparo y obtenido la suspensión de la ejecución de la sentencia «omite la colaboración procesal debida a este Tribunal, declinando formular alegaciones sobre la prueba solicitada», como se encarga de resaltar la propia sentencia que concluye razonando en su fundamento 4: «La falta de emplazamiento personal es

una infracción que sólo deviene lesión constitucional cuando, pese a haber mantenido el ciudadano una actitud diligente, se ve colocado en una situación de indefensión. Pero cuando tal diligencia no existe, la lesión tampoco, pues, de otro modo, la protección ilimitada del derecho del no emplazado (que transformaría ese derecho en un requisito pura y rígidamente formal) conllevaría, en su automatismo, el sacrificio del derecho a la tutela judicial efectiva de quien,

actuando de buena fe, fue parte en el proceso contencioso-administrativo y se creía protegido por la paz y seguridad jurídica que implica la institución de cosa juzgada.» «... Y es que no puede invocar válidamente indefensión, en esta vía constitucional, quien ha mantenido una conducta procesal errática y abusiva. El solicitante de amparo se debe ver vinculado por sus propios actos a lo largo del muy dilatado proceso seguido en vía administrativa y contenciosa.»

58/85 (5/6). PLENO. CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD 170/83. ESCUDERO DEL CORRAL

MATERIA:

Negociación colectiva. Pactos de jubilación forzosa. Sistema constitucional de relaciones laborales. Fuerza vinculante y eficacia jurídica de los convenios colectivos. Facultades de representación de las partes negociadoras.

OBJETO:

Se plantea respecto de la disposición adicional quinta, párrafo segundo, de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en el sentido de que tal disposición autoriza a la negociación colectiva la fijación de jubilaciones forzosas.

FALLO:

Declarar que la disposición indicada no es inconstitucional.

DOCTRINA:

La conclusión final y más importante de esta sentencia respecto del

precepto legal cuestionado (modificativo de la situación legal preexistente) es que se autoriza a la negociación colectiva para regular una materia, como es la de la jubilación forzosa, que anteriormente se había considerado excluida de tal negociación; es claro y terminante el Tribunal Constitucional al decir, en el FJ 7, que: «siendo la Ley... la que determina la extensión de los derechos individuales, así como el ámbito de actuación de la negociación colectiva, no puede considerarse inconstitucional que se permita que mediante el Convenio pueda fijarse un límite temporal al derecho individual, en la medida en que no se establezca sin compensación para el afectado, que pasa a percibir la pensión de jubilación». Pero, antes, el Tribunal ha recorrido un camino de impecables razonamientos sobre la naturaleza de la negociación colectiva y la de los derechos individuales de los trabajadores, que vamos a resumir seguidamente.

Respecto de la fuerza vinculante de los convenios colectivos y de la facul-

tad que posean los representantes de los trabajadores y empresarios, el Tribunal puntualiza en el FJ 3, que: «... conviene indicar, no obstante, que el mandato que el artículo 37, 1, de la CE formula a la Ley de garantizar “la fuerza vinculante de los convenios” no significa que esta fuerza venga atribuida *ex lege*. Antes al contrario, la misma emana de la Constitución, que garantiza con carácter vinculante los convenios, al tiempo que ordena garantizarla de manera imperativa al legislador ordinario. La facultad que poseen “los representantes de los trabajadores y empresarios” (artículo 37, 1, de la CE) de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva es una facultad no derivada de la Ley, sino propia, que encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional».

Por lo que hace a la garantía constitucional de aquella fuerza vinculante de los convenios, el TC la conecta con la atribución a los mismos de una eficacia jurídica diciendo, en el mismo lugar, que: «... la garantía constitucional de la fuerza vinculante implica, en su versión primera y esencial, la atribución a los convenios colectivos de una eficacia jurídica en virtud de la cual el contenido normativo de aquéllos se impone a las relaciones individuales de trabajo incluidas en sus ámbitos de aplicación de manera automática, sin precisar el auxilio de técnicas de contractualización ni necesitar el complemento de voluntades individuales. Por ello, resulta del todo ajeno a la configuración constitucional de la negociación colectiva la exigencia de una aceptación individual de lo pactado, ...».

Resulta muy clarificador el análisis que, en el FJ 4, realiza la sentencia en relación con las facultades representa-

tivas de las partes negociadoras y la función de la negociación colectiva, destacando las ideas de la representación institucional que ostentan las partes negociadoras y el poder de regulación, afectado al fin de la ordenación de las relaciones laborales que supone el sistema de la negociación colectiva. Así, señala el TC que: «Esta visión privatista de las facultades representativas de las partes negociadoras y, más en general, de la negociación colectiva que subyace en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se acomoda, sin embargo, con la función y el alcance que la propia negociación colectiva y su expresión normativa tienen en el ordenamiento jurídico español. La Constitución española ha reconocido a los “representantes de los trabajadores y empresarios” un poder de regulación afectado a un concreto fin, cual es la ordenación de las relaciones laborales en su conjunto, que actúa, en un sistema de negociación colectiva, como el instituido por el Estatuto de los Trabajadores, a través de la representación institucional que ostentan los Sindicatos y Comités de Empresa, de un lado, y las asociaciones empresariales, de otro. Como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, la representación que los artículos 87 y 88 del Estatuto de los Trabajadores otorgan a las partes negociadoras de los convenios colectivos de eficacia general es una representación institucional y, por tanto, representación de intereses y no de voluntades.»

A la vista de la declaración anterior, el TC concluye, en el mismo fundamento, que la conformidad o no de los pactos de jubilación forzosa respecto de la Constitución: «... es una cuestión que conviene estudiar no tanto desde el examen de los límites y contenido

de la representación cuanto del análisis de los límites y contenido de la negociación colectiva. Dicho en otros términos, el juicio sobre las presuntas inconstitucionalidades de cláusulas pactadas por quienes, sin extravasar el ámbito subjetivo de la representación, tienen legitimación para negociar con arreglo a las reglas de derecho necesario que rige en esta materia ha de deducirse, en su caso, de la extralimitación por las partes negociadoras del ejercicio del poder de autorregulación en que el derecho a la negociación colectiva laboral consiste».

La ardua cuestión de la regulación por la negociación colectiva de los derechos individuales es abordada y resuelta por el TC, con gran brillantez, en el FJ 6: «Desde un punto de vista general, los problemas derivados de las relaciones entre autonomía colectiva y autonomía individual, han de solventarse mediante la conjunción de dos principios básicos: Primero, que la negociación colectiva no pueda anular la autonomía individual, pues ésta, garantía de la libertad personal, ha de contar con un margen de actuación incluso en unos ámbitos como los de la Empresa en los que exigencias de índole económica, técnica o productiva reclaman una conformación colectiva de condiciones uniformes; y segundo, que no puede en modo alguno negarse la capacidad de incidencia del convenio en el terreno de los derechos o intereses individuales, pues ello equivaldría a negar toda

virtualidad a la negociación colectiva, en contra de la precisión constitucional que la configura como un instrumento esencial para la ordenación de las relaciones de trabajo, y contradiría el propio significado del convenio en cuya naturaleza está el predominio de la voluntad colectiva sobre la individual y de los intereses de la colectividad sobre los concretos de los individuos que la componen, siendo en ocasiones preciso la limitación de algunos de éstos para la efectiva promoción de aquellos.»

Redondeando las precisiones anteriores con una declaración general sobre el sistema constitucional de relaciones laborales en España, en la que se subraya que no existe incompatibilidad entre negociación colectiva y ámbito de libertad personal, el TC afirma en el mismo lugar que: «En un sistema constitucional de relaciones laborales como el español, asentado sobre el pluralismo social, la libertad sindical y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la satisfacción de una serie de intereses individuales se obtiene por sus titulares a través de la negociación colectiva, la cual no sólo no es incompatible con ámbitos de libertad personal, sino que los asegura, actuando como garantía básica de situaciones jurídicas individualizadas y contribuyendo decisivamente tanto a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores como al bienestar social general.»

59/85 (5/6). PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 334/84. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON**MATERIA:**

Título competencial: Seguridad pública. Título competencial: Tráfico y circulación de vehículos a motor. Garantías de la seguridad en la circulación.

OBJETO:

Promovido por el Gobierno de la nación en relación con el Decreto 245/1983 de la Junta de Galicia, sobre el uso de tacógrafo en los vehículos de transporte escolar.

FALLO:

Anula el Decreto de la Junta de Galicia y declara que la competencia para ordenar la obligación del uso de tacógrafo y modernizar esa obligación corresponde al Estado.

DOCTRINA:

El FJ 2 de la sentencia se produce, inequívocamente, en la línea, ya adoptada en otras ocasiones, de interpretar restrictivamente el concepto de seguridad pública en cuanto título competencial, indicando que: «... como este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones, no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en

el título competencial de “seguridad pública”, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución».

En cuanto al concepto de «tráfico y circulación de vehículos a motor» como título competencial, después de señalar el TC que en este caso la competencia exclusiva del Estado no se limita, como en el de los ferrocarriles y transportes terrestres, a los casos en que «transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», y es competencia del Estado sin esa limitación, añade que: «... debe sostenerse que en el concepto de “tráfico y circulación de vehículos a motor” no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional» (149, 1, 21.^a) (FJ 3).

61/85 (5/6). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 375/84. AROZAMENA SIERRA

MATERIA:

Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Emplazamiento edictal en el proceso contencioso de la Ley 62/1978.

OBJETO:

Contra la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el proceso contencioso-administrativo respecto de la Orden de 23 de septiembre de 1983 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que suprimió las Comisiones Central y de Zonas de Cultivadores de Remolacha y Fabricantes de Azúcar, creando la Comisión Nacional Azucarera.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

Contiene esta sentencia una importante aclaración sobre la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones generales, indicando que esta audiencia constituye un caso de «participación funcional», y aunque participen los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones no les convierten en «interesados» o «parte procedimental», que luego hayan de ser llamados en un ulterior recurso contencioso-administrativo. En el FJ 3 dice el TC: «Nos encontramos, en realidad, en el caso

de una disposición de carácter general, y, por tanto, del procedimiento para su elaboración, y en él no tuvo que ser parte procedimental la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del Estado español (COAG), pues en tal procedimiento no hay interesados que tengan que ser llamados a adoptar en el mismo la posición de «interesados». La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones (artículo 105, a), de la CE) no constituye ni a aquéllos ni a éstas en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, a las que, aun participando en el procedimiento —que no es el caso de este recurso—, no se les asigna el carácter de parte procedimental (o interesada), con lo que esto entraña a los efectos de su llamada al ulterior proceso contencioso-administrativo.

Respecto a la cuestión de si la llamada edictal de los interesados al proceso contencioso-administrativo, es aplicable al proceso especial de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el TC (FJ 2) rechaza tal posibilidad, ya que la fórmula especial de emplazamiento prevista en la misma Ley 62/1978 cubre con ventaja, la fórmula de llamamiento por edictos, al decir: «La regla específica que para el “emplazamiento” en el proceso de la Ley 62/1978 se establece en el artículo

8, 2, hace inaplicable a este proceso la llamada edictal al proceso, pues cubierto el emplazamiento mediante un régimen especial, la regla de remisión supletoria a la LJCA (artículo 6, 1, de la mencionada Ley) no es pertinente, según es común entender en la práctica forense y en la doctrina que se ha ocupado del tema. No podrá, por

ello, verse en la falta de emplazamiento edictal la quiebra de una garantía procesal que pudiera tener repercusión en el cuadro de garantías que constitucionaliza el artículo 24, 1, de la Constitución, pues el emplazamiento previsto en el artículo 8, 2, de la Ley 62/1978 cubre con ventaja el objetivo de tal acto de comunicación.»

66/85 (5/6). PLENO. RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD 872/84. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Noción de arbitrariedad. Bloque de constitucionalidad. Recurso previo de inconstitucionalidad. Mayor valor de los derechos fundamentales. Presunción de legitimidad de las normas o actos que emanan de los poderes públicos. Excepcionalidad de su suspensión.

OBJETO:

Planteado contra el texto definitivo de la proposición de Ley Orgánica derogatoria del capítulo II del título VI de la Ley Orgánica 2/1979, reguladora del Tribunal Constitucional, suprimiendo el recurso previo de inconstitucionalidad.

FALLO:

Desestima el recurso.

DOCTRINA:

Esta importante sentencia que respalda la constitucionalidad de la Ley que suprime el recurso previo de

inconstitucionalidad, comienza, en su fundamento jurídico uno, por matizar la noción de arbitrariedad. Para el TC este concepto no puede ser utilizado por la jurisdicción constitucional sin introducir correcciones y matizaciones a la construcción elaborada por el derecho administrativo, «pues no es la misma la situación en que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley». Al referirse a la posible adecuación constitucional del proyecto impugnado, hace alusión compleja del «bloque de constitucionalidad», «que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición»; razonamiento con el que rechaza el de los recurrentes relativo al ingreso del recurso previo de inconstitucionalidad en tal bloque de constitucionalidad, lo que haría que sólo pudiera ser afectado por medidas que resulten adecuadas al texto constitu-

cional, y tal adecuación no existiría (según los mismos recurrentes) cuando la finalidad de suprimir el recurso previo es «evitar un pretendido obstructionismo parlamentario».

El recurso previo de inconstitucionalidad, para el TC, es una institución que «no está destinada a asegurar la protección judicial de los ciudadanos que se sientan efectivamente lesionados en sus derechos fundamentales, sino a resolver en esta jurisdicción las diferencias existentes entre órganos constitucionales (o partes de ellos) en cuanto a la interpretación de los preceptos constitucionales», por lo que no cabe deducir del «mayor valor» de los derechos fundamentales en nuestra Constitución la «exigencia constitucional implícita» de esta institución; concluyendo el TC, en el fundamento jurídico dos, «si, como hemos declarado (STC 42/82, 3) la consagración constitucional de un derecho no es bastante para crear por sí misma recursos inexistentes, tampoco “el mayor valor” de los derechos fundamentales en su conjunto permite con-

siderar implícito en la Constitución instituciones de garantía que ésta explícitamente no ha creado».

En el FJ 3 el Tribunal subraya la presunción de legitimidad de que disfrutaban las normas o actos que emanan de los poderes legítimos y lo excepcional de la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutividad al decir: «Igualmente evidente es, sin embargo, que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutaban de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, por ser, precisamente, el representante de tal voluntad».

67/85 (27/6). PLENO. CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD 364/83. GOMEZ-FERRER MORANT

MATERIA:

Libertad de asociación positiva y negativa. Problemas que se plantean en el Estado social y democrático de Derecho. Asociaciones deportivas. Federaciones deportivas. Asociaciones privadas constituidas para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.

OBJETO:

Promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, sobre los artículos 12.1, 2.º; 14.3 y 15 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la Cultura Física y del Deporte, por su posible contradicción con los artículos 22, 53.1 y 81.1 de la Constitución.

FALLO:

Declarar que los mencionados preceptos no son contrarios a la Constitución.

DOCTRINA:

La sentencia comienza por analizar el contenido de los artículos cuestionados en su constitucionalidad que vienen a establecer que la aprobación de los Estatutos de los clubs deportivos por el consejo Superior de Deportes y la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas, llevan consigo el reconocimiento legal de los efectos de dicha Ley, y en cuanto a las Federaciones, que no pueden constituirse más de una sola para cada actividad deportiva y para constituir las se precisa el informe favorable del Pleno del Consejo Superior de Deportes, la aprobación por éste de sus Estatutos y la inscripción en el correspondiente Registro. La cuestión se ciñe fundamentalmente a valorar si estos preceptos rozan el derecho de asociación reconocido como fundamental en el artículo 22 de la Constitución.

El Tribunal realiza un encadenamiento de razonamientos sobre la naturaleza de la libertad de asociación que pasamos a resumir. En primer lugar recuerda el contenido de la libertad de asociación remitiéndose a su anterior sentencia 5/1981, ya que «el derecho de asociación reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse». A continuación subraya la conexión de estas libertades y el tipo de Estado, diciendo: «El reconocimiento y alcance de estas dos libertades -positiva y negativa- se

encuentra en conexión con el tipo de Estado en cada tiempo y lugar. Así la libertad de asociarse supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación y la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de Corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social. En conexión con lo anterior, debe señalarse que uno de los problemas que se plantean en el Estado social y democrático de Derecho es determinar en qué medida el Estado puede organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector.»

Después del anterior planteamiento, aborda el Tribunal la cuestión de los límites de la posibilidad de organizar la intervención del Estado en diversos sectores de la vida social, señalando como fundamental y más general el siguiente: «En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que la utilización generalizada de esta vía respondería a unos principios de carácter corporativo, aun cuando fuera de modo encubierto, incompatibles con el Estado social y democrático de Derecho. Afirmación que no excluye la posibilidad de que se utilice excepcionalmente, siempre que se justifique su procedencia en cada caso por razones acreditativas de que constituye una medida necesaria para la consecución de fines públicos, y con los límites necesarios para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución) de los derechos

fundamentales de los ciudadanos.» En esta misma línea de señalamiento de límites a la posibilidad de intervención en sectores de la vida social destaca la sentencia que debe respetarse la libertad positiva y la libertad negativa de asociación. En suma, el Tribunal admite la constitucionalidad de estas asociaciones constituidas para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social, reguladas por el legislador exigiendo los requisitos que estime pertinentes, dentro de los límites indicados, y ello porque el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social», pero esta posibilidad no se encuentra excluida por el mismo artículo mencionado, «de donde se deduce, a *sensu contrario*, que no se excluye la posible existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo».

Para el Tribunal Constitucional tampoco es inviable que se establezca la verificación reglada por la Administración para determinar la existencia de requisitos concretos que permitan calificar una determinada asociación del tipo correspondiente a la actividad de que se trate, ya que tal verificación no va en contra del contenido esencial del derecho de asociación que debe respetar el legislador, «en cuanto puede ser un requisito necesario para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente».

Respecto de la Federaciones españolas deportivas el Tribunal Constitucional señala que su ley específica no las configura como Corporaciones de

carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubs a pertenecer a ellas. «Las Federaciones —dice el TC— se configuran como instituciones privadas que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva... si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados.»

En conclusión, para el TC no es contrario a la Constitución la limitación de que sólo pueda constituirse una Federación por cada modalidad deportiva, ya que «cuando el Estado utiliza la vía asociativa para atribuir a un determinado tipo de asociaciones el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en un determinado sector de la vida social, puede limitar el número de asociaciones a las que atribuye el ejercicio de tales funciones, pues corresponde al Estado organizar tal ejercicio de la forma más conveniente para la consecución del interés general. Ello no es contrario al derecho de asociación —que puede ejercerse paralelamente para fines privados— ... pues no forma parte del contenido de tal derecho el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social».

69/85 (27/6). SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 681/84. PERA VERDAGUER**MATERIA:**

Habilitación legal para el ejercicio de la actividad de letrado. Incorporación al Colegio de Abogados. Relación funcional. Defensa en juicio de la Administración pública. Comunidad Autónoma como Administración pública. Letrado del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia. Abogados del Estado.

OBJETO:

Promovido por la Junta de Andalucía contra Auto del Tribunal Central de Trabajo que tuvo por no interpuesto recurso de suplicación, al considerar que no estaba acreditado que el firmante como letrado del escrito perteneciera al Colegio de Abogados.

FALLO:

Estimar el recurso de amparo, debiendo tenerse por interpuesto el recurso de suplicación, no obstante la no incorporación del letrado firmante al Colegio de Abogados correspondiente.

DOCTRINA:

La sentada por la presente sentencia es interesante por su extensión a las Comunidades Autónomas, en general. El asunto se contrae a valorar el alcance y eficacia del precepto 50 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 21 de julio de 1983, que confiere a los letrados del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presi-

dencia la defensa de la Administración de la Comunidad Autónoma, y de su Administración Institucional, en juicio y fuera de él, a efectos de si es equivalente a la habilitación legal para el ejercicio de la actividad profesional de abogado en defensa de la Administración.

En el fundamento segundo la sentencia recuerda que la Ley de Colegios Profesionales, al señalar en su artículo 3.º que es finalidad de los mismos la ordenación del ejercicio de las profesiones, deja a salvo la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional, «lo que permite ya sostener que, en determinadas situaciones atinentes a la defensa de los entes públicos, pueden ceder exigencias establecidas con carácter general, o no serles las mismas de aplicación». Recuerda seguidamente el Tribunal que por lo que importa a la defensa de los entes autonómicos o de sus órganos, está legalmente consagrada la calificación de los mismos como «Administración Pública» (así lo proclama el artículo 43 del Estatuto de Andalucía), a los efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, «lo que es tanto como decir... que, en cuanto a la defensa del ente, cabrá que la misma sea asumida por la Abogacía del Estado, liberado este, por supuesto, de la exigencia de su adscripción a un Colegio de Abogados para lograr la debida habilitación legal, pues así resulta del artículo 46, 2, del Decreto de 27 de julio de 1943, aprobatorio del Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, y del Cuerpo de Abogados del Estado,

expresivo de que, por el hecho de su nombramiento, destino y posesión, quedan habilitados, tanto en la Administración, como en los Tribunales, para el ejercicio de todas las funciones, y para el desempeño de todos los servicios propios de su cargo».

En el caso se trata de letrado adscrito al Gabinete Jurídico de la Consejería de la Junta de Andalucía, y en atención a su régimen jurídico, el Tribunal concluye en el mismo fundamento que: «En realidad, cabe decir, que la relación funcional que vincula en supuestos como el de autos, a quienes defienden como letrados a estos entes, viene a privar de la razón del ser del sometimiento a una organización colegial justificada en los

demás casos, con lo que, interpretando en tal sentido la normativa, a todo ello atinente, es permisible dar, en este aspecto, a la defensa de las Comunidades Autónomas un tratamiento parejo a la del Estado.» «En suma—sigue diciendo la sentencia—, se estima que el artículo 50 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía... permite reputar cumplidas las exigencias relativas a la habilitación del letrado al que se encomiende la defensa, y que, en otro caso en que la interpretación contraria afecte a la efectiva dispensación de la tutela judicial, establecida en el artículo 24, 1, de la CE, como puede ser la privación de un recurso ante un Tribunal Superior, será tanto como vulnerar ese derecho fundamental.»

74/85 (17/7) SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 669/84. TOMAS Y VALIENTE

MATERIA:

Potestad sancionadora disciplinaria de la Administración: Organos administrativos que la ejercen. Administración penitenciaria. Relación de sujeción especial. Libertad probatoria en el expediente disciplinario. Ausencia de actividad probatoria de descargo y presunción de inocencia. Distinción entre Derecho penal y Derecho disciplinario; Derecho a la defensa y derecho a la asistencia de letrado.

OBJETO:

Se establece el recurso contra acuerdo sancionador de la Junta de Régimen y Administración del Centro

Penitenciario de Detención de Bilbao, respecto de un interno al que se le incoó expediente disciplinario por insultar y faltar gravemente al respeto debido a un funcionario.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

La sentencia, en su FJ 2, parte de la base de que el interno de un centro penitenciario está, respecto de la Administración, en una relación de sujeción especial, de la cual deriva para aquélla una potestad sancionatoria disciplinaria, siendo normal, «y aun necesario, que cuando la Adminis-

tración, en este caso la penitenciaria, actúa en ejercicio de su potestad disciplinaria, sean órganos administrativos los que la ejerzan, respecto de los cuales no es exigible esa neutralidad o imparcialidad en su composición que el recurrente reclama». En consecuencia, para el TC, la Junta de Régimen y Administración del Centro Penitenciario no es un órgano imparcial, ni tampoco un Tribunal, «y, no siéndolo, no puede lesionar, a causa de su composición por funcionarios de la Administración penitenciaria, derechos del artículo 24.1 de la CE».

En el caso, según se explica en el FJ 3, el interno fue sancionado sobre la sola base del pliego de cargos, por lo que el recurrente entiende que se ha lesionado su derecho a la presunción de inocencia, ya que no se puede desvirtuar la acusación contenida en el pliego de cargos. Pero el TC rechaza este argumento recordando que fue el interno libremente el que no propuso prueba de descargo y, «siendo esto así, es evidente que la actividad probatoria no se ha producido porque el interno así lo decide; que, ante su pasividad, sólo se presentó ante la Junta la imputación contra aquél formulada, y que ésta no pudo valorar un inexistente pliego de descargo y una inexistente actividad probatoria de descargo, porque el interno decidió libremente no presentar ni uno ni otra, sin que pueda imputarse ni a la Junta ni al juez acto u omisión obstructivos o lesivos del derecho del recurrente a la presunción de inocencia, desvirtuada según parecer de la Junta y, luego, del juez, en virtud de la imputación contenida "en los partes tanto en el de funcionario como en el de elevación del señor jefe de servicios", respecto a la cual el interno no ofreció negativa ni prueba de su negativa».

Las circunstancias que se detallan en el FJ 5 sirven para que el TC aborde cuestiones importantes sobre la distinción entre Derecho penal y Derecho disciplinario, sobre el juego del derecho a la asistencia de letrado en uno y otro campo, y sobre si esta asistencia de letrado en el Derecho penitenciario puede limitarse a la asistencia técnica del letrado y no, necesariamente, a la presencia física del mismo durante las declaraciones. En el caso, el interno no contestó al pliego de cargos, pero pidió ser oído por la Junta, para luego, en comparecencia, objetar que no declaraba sino era en presencia de su abogado.

El TC comienza por recordar que el derecho a la asistencia de letrado debe referirse primordialmente al proceso penal, y que así lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos interpretando el Convenio de Roma; pero, asimismo, recuerda que: «Tampoco hay que olvidar que el TEDH admite que los ordenamientos estatales establezcan distinciones entre Derecho penal y Derecho disciplinario..., distinciones que ni pueden estar carentes de contenido ni pueden implicar que a pesar de ellos los derechos del artículo 6.º del Convenio de Roma, o, en nuestro caso, los del artículo 24 de la CE, deban conocerse y aplicarse por igual en el proceso penal y en todo procedimiento disciplinario.»

El TC reitera la doctrina de que «es indudable que cuando la Administración actúa en uso de su potestad sancionadora ha de reconocer y cumplir como límites de su actuación el respeto de los derechos de defensa reconocidos en el artículo 24 de la CE, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración sigue para imposición de sanciones» (STC 77/83), y

subraya, asimismo, que en el reglamento penitenciario se exige que en el pliego de cargos se le ha de hacer constar al interno la posibilidad de asesorarse durante la tramitación del expediente, y que, aunque no se dice en qué forma haya de prestarse tal asesoramiento, hay que entender que puede serlo por letrado designado por el interno para cumplir con el derecho de asistencia letrada del artículo 24, cosa que no solicitó en este caso el interno, sino la presencia física del letrado en sus declaraciones, que fue lo que se le denegó. Para el TC esta denegación de presencia de letrado hubiera sido ilegal en un proceso penal, pero no en el expediente disciplinario penitenciario, ya que «la limitación del asesoramiento o asistencia de su abogado, implícita en la denega-

ción de su presencia, no puede considerarse en este caso contraria al artículo 24.2 de la CE, cuyo reconocimiento del derecho a la asistencia letrada, aun siendo aplicable, como lo es, sin duda, a los procedimientos sancionatorios del régimen disciplinario penitenciario, admite esta regulación..., pues, en efecto, la eficacia de la asistencia técnica no queda sustancialmente disminuida por la falta de presencia física del letrado, ya que su asesoramiento está previsto que se produzca en momento oportuno, puede versar tanto sobre el pliego de cargos como sobre la prueba, y puede dar lugar a una contestación de descargo técnicamente preparada, sobre todo en el caso de la contestación por escrito, de modo directo por el abogado del interno».

77/85 (17/7). RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD 180/84. DIEZ DE VELASCO Y VALLEJO

MATERIA:

Interpretación de las leyes conforme a la Constitución. Empleo de sinónimos por el legislador. Distinción entre Administración y Jurisdicción. Autorización administrativa de centros docentes. Mandatos constitucionales a los poderes públicos. Relación entre Ley Orgánica y Reglamento. Normación por vía reglamentaria de aspectos básicos. Incompatibilidad de funcionarios para ser titulares de centros docentes.

OBJETO:

Promovido contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica

Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

FALLO:

Declara la inconstitucionalidad del artículo 22.2 y la de la disposición transitoria cuarta del proyecto de LODE, desestimando el recurso en todo lo demás.

DOCTRINA:

En esta importantísima sentencia destacamos solamente aquellos aspectos relacionados directamente con la actividad de la Administración en materia educativa, o bien declaraciones de doctrina jurídica general.

De entrada, es interesante subrayar la reiteración que el TC realiza de su doctrina sobre la interpretación de las normas conforme a la Constitución, sobre el sentido de la misma Constitución como uno de los elementos interpretativos y sobre la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento constitucional. Así dice en el FJ 4: «Este TC también ha señalado en su sentencia 122/83..., que incluso si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir, diversas interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquella que resulta ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con el texto fundamental. En efecto, este principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución se justifica, puesto que la Constitución es uno de los elementos interpretativos que deben barajarse en toda labor de hermenéutica legal, particularmente al hacer uso de la interpretación sistemática y teleológica. La razón de ello está en que, como dice el artículo 9.1 de la CE, los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución. Esta sujeción de los poderes públicos al ordenamiento constitucional impone una interpretación de las normas legales acorde con la Constitución, por lo que debe prevalecer en el proceso de exégesis el sentido de la norma, entre los posibles, que sea adecuado a ella.»

También en materia de técnica legislativa es interesante la afirmación del TC en el FJ 8, respecto del empleo de sinónimos o términos equivalentes por el legislador, al decir: «Por lo que atañe a la no utilización del término "ideario", y el empleo, en su lugar, de la expresión "carácter propio" del centro, no deriva de ello que se venga a

excluir la interpretación que el TC ha efectuado, sobre la base del primer término citado, del derecho en cuestión; pues el empleo de un sinónimo o término equivalente, pero distinto del ya utilizado en antecedentes legislativos, queda dentro de la libertad de configuración del legislador, y desde luego no puede servir para expulsar una interpretación constitucional referida a la misma realidad.»

Muy importante, por ser además el único punto en que el TC ha encontrado tacha de inconstitucionalidad en el proyecto de la LODE, es la declaración contenida en el FJ 10 sobre el requisito de la autorización administrativa respecto del carácter propio o ideario de los centros, ocasión que sirve al TC para marcar la diferencia fundamental existente entre Administración y Jurisdicción. El TC recuerda (STC 5/81) el sometimiento del establecimiento del ideario del centro al sistema de autorización reglada al que la ley sujeta la apertura y funcionamiento de los centros privados, pero «... en el artículo 22.2 del proyecto de la LODE no parece que la autorización recaiga exclusivamente sobre la adecuación del carácter propio del centro a los principios que deben inspirar la educación según el artículo 27.2 de la CE, sino que también versaría sobre la forma en que se articula el derecho a establecer ese carácter propio con los derechos de los diversos miembros de la comunidad escolar. Es evidente que si la autorización está condicionada a que la Administración verifique si se da en esa articulación el respeto debido al conjunto de tales derechos, no puede tratarse de una autorización estrictamente reglada..., y que la Administración invadiría así la delicada labor de delimitar un conjunto de derechos constitucionales en presen-

cia, labor que sólo corresponde a las jurisdicciones competentes». Más adelante añade el TC: «En consecuencia, de todo lo anteriormente dicho la exigencia de esa autorización vulnera el derecho a la libertad de enseñanza y a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.1.6 de la CE), en cuanto de dichos preceptos nace el derecho del titular a establecer el carácter propio, sin que pueda admitirse la injerencia de una autorización administrativa, que en realidad encubriría el ejercicio de una función jurisdiccional que no le corresponde y que sería incompatible con el respeto a dichos derechos fundamentales.»

A propósito del deber de ayudar a los centros docentes que se impone por el artículo 27.9 de la Constitución a los poderes públicos, confrontado con el artículo 47.1 de la LODE, que concreta tal ayuda mediante un régimen de conciertos, el TC, en el FJ 11, viene, en primer lugar, a recordar la naturaleza de los mandatos constitucionales diciendo «que el precepto constitucional que se expresa en los términos “los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca” no puede interpretarse como una afirmación retórica, de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda, ya que, como señala el artículo 9 de la CE, los poderes públicos están sujetos a la Constitución y, por ello, los preceptos de ésta (expuestos o no, como en este caso en forma imperativa) tienen fuerza vinculante para ellos».

En segundo lugar expresa el TC que tal ayuda no ha de concretarse en un deber de apoyar a todos y cada uno de los centros: «... sólo por el hecho de serlo, pues la remisión a la ley que se

efectúa en el artículo 27.9 de la CE puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales». Por vía de ejemplo cita el TC el mandato de gratuidad de la enseñanza básica, la promoción de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, la distribución más equitativa de la renta regional y personal..., junto con la insoslayable limitación de los recursos disponibles.

Concluye este FJ, refiriéndose a la actuación posible de las Comunidades Autónomas en esta materia de las ayudas a los centros. Según el Tribunal: «... tampoco puede admitirse que dicho artículo pueda dar lugar, mediante una actividad descoordinada y diversa de las Comunidades Autónomas en la concesión de ayudas a los centros docentes, a una vulneración del principio de igualdad proclamado en la Constitución. Primeramente, porque tal vulneración, para poder ser enjuiciada por el TC, habría de haberse producido realmente, y no constituir únicamente una hipótesis de futuro. Y, además, porque los poderes de las Comunidades Autónomas están, en cuanto poderes públicos, también vinculados por los mandatos constitucionales y, más en concreto, por las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”, normas cuya emisión, según el artículo 149.1.30.^a de la CE, corresponde al Estado, al cual se le encomienda expresamente “la regulación de 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”» (art. 149.1.1.^a de la CE).

En materia de técnica legislativa, recoge la sentencia una clarificadora doctrina en punto a las relaciones de la Ley y el Reglamento. En efecto, en el FJ 14, se rechaza la impugnación de que el artículo 47.2 de la LODE otorgue una competencia general para dictar por vía reglamentaria normas básicas en desarrollo el artículo 27 de la CE distintas de las contenidas en la propia LODE; en definitiva, la alegación de los recurrentes sostiene la imposibilidad de regular por Reglamento materia sobre las cuales existe reserva de Ley Orgánica. Es útil recoger la argumentación del TC: «... las peculiaridades de la Ley Orgánica –en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación– en modo alguno justifican el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo, relaciones que pueden darse en todos aquellos casos en los que la CE reserva a la Ley –a la Ley Orgánica también– la regulación de una materia determinada. La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a Ley Orgánica presentes en el artículo 81.1, y en otros preceptos de la CE, y siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reserva, que la remisión a Reglamento no suponga diferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el “desarrollo de un derecho fundamental” en el caso que ahora consideramos. Cuando este “desarrollo” lo haya realizado cumplidamente el legislador, como sucede en el presente proyecto de Ley Orgánica, la remisión al Reglamento no será sólo por ello inconstitucional, y hasta ha de decidirse que esa misma remisión

resultará, en muchos casos, debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias».

Al hilo de la cuestión anterior se plantea en la sentencia, FJ 15 y 16, la constitucionalidad de la eventual fijación de normas básicas mediante disposiciones de carácter reglamentario. Es muy clara la exposición que se hace por el TC sintetizando la doctrina, ya establecida en casos anteriores, sobre la noción de bases, su carácter material y la posibilidad de que esa normativa básica se encuentre contenida en normas de rango reglamentario, tanto «pre» como posconstitucionalmente, concluyendo que: «La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materia cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características.» Después de hacer expresa mención como materias posibles de remisión reglamentaria a las de carácter organizatorio y prestacional (que constituyen aspectos básicos del régimen de conciertos), y que exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, añade el TC que: «Naturalmente, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito

de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este TC, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional.»

De entre las proposiciones de la presente sentencia relativas a la materia educativa cabe destacar las siguientes: 1) No se estima inconstitucional el régimen de conciertos diseñado por la LODE, y en el que se concreta el deber constitucional de ayudar a los centros docentes. 2) Se reconoce, respecto del titular de un centro de carácter privado, el derecho a la dirección de los mismos, derecho incardinado en el derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos centros (FJ 20), y en los centros respecto de los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, a través de su financiación total o parcial, se admiten limitaciones al derecho de dirección siempre que se respete su contenido esencial. 3) El derecho de intervención en el control de gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca en favor de padres, profesores y, en su caso, alumnos, es uno de los límites posibles al derecho de dirección, siempre con respeto al con-

tenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar (FJ 21). 4) Son constitucionales las medidas de intervención del Consejo Escolar en el nombramiento y cese del director del centro (FJ 22 y 23). 5) Igualmente se reputa constitucional el sistema de selección del profesorado y de despido del mismo en los centros sostenidos con fondos públicos, reconociéndose también que la facultad de seleccionar al profesorado que se estime más idóneo forma parte del derecho a crear y dirigir centros docentes que consagra la Constitución (FJ 24, 25 y 26). 6) Las medidas sobre intervención del Consejo Escolar en materias tales como la de disciplina de alumnos, aprobación del presupuesto del centro, aprobación y evaluación de la programación general del centro que con carácter anual elaborará el equipo directivo no constituyen vulneración de las facultades directivas del titular (FJ 27).

Finalmente señalaremos que no se considera inconstitucional la prohibición de ser titulares de centros privados a las personas que presten servicios en la Administración educativa estatal, autonómica o local, ya que «resulta suficientemente fundada en el principio de neutralidad de la Administración recogido en el artículo 103.1 de la CE, a tenor de la cual “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales”. Dentro de esta previsión se incluye el mandato de mantener a los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales, y el artículo impugnado es una clara aplicación de tal mandato, estableciendo una diferencia de trato plenamente justificada».

80/85 (17/7). PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 743/83. RUBIO LLORENTE**MATERIA:**

Titulos competenciales: Calificación jurídica de la materia; categoría genérica. Sanidad vegetal: Agricultura. Competencia estatal para la coordinación general. Deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Obligación de suministrarse recíprocamente información. Formación de la voluntad estatal. Alcance de la nulidad de una disposición: Validez. Eficacia. Vigencia. Doctrina de los actos propios.

OBJETO:

Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con Resolución de la Dirección General de Producción Agraria, por la que se dan normas para la realización de la campaña contra la «Thaumetopea pityocampa» (procesionaria del pino).

FALLO:

Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia controvertida.

DOCTRINA:

Es interesante la doctrina general que la STC reseñada contiene, en su FJ 1, sobre la técnica para delimitar competencias cuando las partes apelan a diversos títulos competenciales. Para el TC, hay que empezar por determinar la calificación jurídica de la materia concretando su categoría jurídica la

menos, y luego tener en cuenta la incidencia de las actuaciones de los entes públicos concernidos. «Aunque esta operación de subsunción conceptual no sea siempre fácil, puesto que, inevitablemente, las muchas actuaciones de los entes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos, es preciso determinar siempre, en efecto, la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos.»

Concluyendo el TC que «las acciones relativas a la prevención y lucha contra plagas o enfermedades vegetales o, en un sentido más amplio, la sanidad vegetal debe encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la agricultura». Hay que subrayar que el TC acude, como elementos interpretativos, una vez más, a los Reales Decretos de transferencias y a la adscripción orgánica del servicio estatal del que emana la Resolución combatida.

Son muy importantes las declaraciones de carácter general que la STC contiene en su FJ 2, sobre la delimitación de competencias estatales y comunitarias; la competencia estatal para la coordinación general en una materia (que no puede limitar indebi-

damente las competencias comunitarias, aunque actúe como límite de la plenitud competencial de las mismas), y sobre el deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que es de esencia al modelo de organización territorial del Estado. Dice el TC que: «Cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas en la forma descrita por nuestra sentencia 32/83...; pero la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias.»

«No significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (STC 18/82), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, y que para la materia que ahora nos ocupa viene recordado explícitamente en el Real Decreto 1674/1981... De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (STC 76/83) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo

mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal...»

Después de declarar, en el FJ 3, que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, se extiende el TC en reflexiones sobre el alcance de la declaración de nulidad de una disposición que es plenamente válida en otras partes del territorio nacional, que ha perdido su vigencia cuando terminan las actuaciones del presente recurso, y que ha producido una serie de actividades durante su vigencia, que habría que declarar también nulas o anulables. «La nulidad es, en efecto, un vicio que afecta a la validez de las normas, no simplemente a su vigencia o eficacia, y choca, por tanto, con el recto uso de las categorías jurídicas declarar la nulidad de una disposición que es plenamente válida en otras partes del territorio nacional. Puede pensarse que cabría por ello, como hemos hecho en otras ocasiones, referirnos simplemente a la eficacia, declarando la resolución no aplicable en el ámbito territorial de Cataluña; pero, de una parte, la eficacia va anudada a la vigencia y la Resolución impugnada, dictada para regular la campaña de 1983, había perdido ya su vigencia cuando, a comienzos de 1984, concluyeron las actuaciones del presente recurso; de la otra, es también patente que la eficacia que la Resolución pudo tener se produjo sólo en la medida en que la Generalidad de Cataluña se avino a cumplir las condiciones que la Resolución imponía y que, en consecuencia, todas las actuaciones efectuadas al amparo de tal Resolución en el territorio sujeto al

gobierno y administración de la Generalidad se han producido con el concurso de ésta y que declararlas nulas o anulables significaría, entre otras cosas, admitir la licitud de ir contra los actos propios, con daños quizá de intereses de terceros, que de buena fe y fiados de la apariencia razonable usa-

ron en su interés las ayudas presentadas por el Estado de acuerdo con la dirección General de Producción Agraria. Por ello parece conveniente limitarse a declarar la titularidad de la competencia controvertida, sin pronunciamiento alguno sobre la Resolución que suscitó el conflicto.

81/85 (17/7). SALA PRIMERA. RECURSOS DE AMPARO 814 Y 851/83. GOMEZ FERRER MORANT

MATERIA:

Derecho a la tutela judicial efectiva. Recurso contencioso-administrativo: Emplazamiento personal y directo; emplazamiento edictal. Indefensión por falta de emplazamiento personal: Requisitos; actitud diligente del ciudadano; carga de leer el *Boletín Oficial* para los ciudadanos y para las Administraciones públicas. Colegios profesionales.

OBJETO:

Contra sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia y Tercera del Tribunal Supremo, que anularon una Resolución de la Dirección General de la Energía en relación con la aprobación de un proyecto de centro de transformación.

FALLO:

Desestima el recurso de amparo.

DOCTRINA:

En el FJ 3 de la presente STC, el Tribunal realiza una síntesis muy útil

y sistematizada de sus proposiciones anteriores en torno al derecho de acceso a la justicia, al principio de contradicción, al emplazamiento edictal y al emplazamiento personal y directo en el proceso contencioso-administrativo, concretando los requisitos para que la falta de este emplazamiento personal y directo produzca indefensión; cuales son: 1) que exista una actitud diligente por parte del ciudadano que reclama el amparo (y que no es de apreciar en el interesado que conoce un acto administrativo y que no actuó en la vía administrativa, desinteresándose de la defensa de sus intereses y derechos), y 2) que cuando se haya producido el emplazamiento edictal no se trate de una Administración pública o una Corporación pública, pues para éstas no puede -como para los ciudadanos- considerarse una especial carga el leer el *Boletín Oficial*.

Así, en el caso, para desestimar el recurso de amparo interpuesto por un Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos el TC razona «... dado que los Colegios Profesionales tienen la calificación de Corporaciones de derecho público -con la organización

correspondiente— precisamente por razón de sus fines y de las funciones que han de desarrollar, no puede considerarse excesiva la carga de leer el *Boletín Oficial* de la provincia correspondiente a la sede de la Audiencia Territorial en cuyo ámbito se encuentran incluidos, con objeto de poder

comparecer en aquellos procesos para los que estén legitimados, por lo que debe concluirse que la falta de emplazamiento personal, en el caso de que la publicación de los edictos se efectúe en dicho *Boletín Oficial*, no menoscaba su derecho de defensa ni, aún menos, puede producir indefensión.

82/85 (17/7). SALA PRIMERA. RECURSO DE AMPARO 438/84. DIEZ DE VELASCO Y VALLEJO

MATERIA:

Proceso contencioso-administrativo: Emplazamiento personal y directo; emplazamiento edictal. Derecho a la tutela judicial efectiva. Acto de convocatoria a concurso de una plaza de arquitecto de la Diputación Provincial. Actos del Tribunal que resuelve el concurso.

OBJETO:

Contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid anulando las Resoluciones aprobatorias de las bases del concurso de méritos para la provisión de la plaza de arquitecto superior de Urbanismo de la Diputación Provincial de Salamanca.

FALLO:

Deniega el amparo.

DOCTRINA:

En la STC el Tribunal se remite a su conocida doctrina sobre la naturaleza del emplazamiento en el proceso con-

tencioso-administrativo como acto de comunicación ordenado a hacer posible la defensa de los derechos y la tutela judicial efectiva como derecho subjetivo de naturaleza instrumental proclamado en el artículo 24.1 de la CE. En el caso, el arquitecto fue designado por el Tribunal que resolvió el recurso, en propiedad para la plaza convocada, pero no fue emplazado en el recurso contencioso-administrativo promovido por el Colegio de Arquitectos contra el referido concurso, con lo que el interesado entiende que se ha producido indefensión.

El TC analiza en esta sentencia el expediente administrativo para determinar si existían datos en el mismo que permitieran conocer individualizadamente a los afectados en el acto recurrido al reconocerles derechos. El TC indica: 1) que el acto de la convocatoria recurrida es un acto general no normativo en cuyo contenido constaban las bases y constituye por su naturaleza un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos; 2) que tal acto de convocatoria es distinto de los restantes actos del Tribunal que ha de resolver el concurso, que son actos plurales pero dirigidos a aspirantes concretos y determinados,

como sucede con el posterior acto aprobatorio de la lista a través del cual se conocen las personas que han solicitado tomar parte en las pruebas.

Pero en el caso examinado sólo constaba en el expediente una referencia al *Boletín Oficial* de la provincia en el que se publicó la lista provisional de admitidos y excluidos, «sin que apa-

rezcan individualizados ni conste el domicilio de los aspirantes a la plaza» de manera que en ningún momento la Sala de lo Contencioso-Administrativo llegó a conocer a los destinatarios concretos de la Resolución administrativa, que no estuvieron individualizados, con la consiguiente imposibilidad de su emplazamiento personal.

83/85 (17/7). SALA PRIMERA. RECURSO DE AMPARO 59/84. GOMEZ FERRER-MORANT

MATERIA:

Proceso contencioso-administrativo: emplazamiento personal y directo; emplazamiento edictal. Derecho a la tutela judicial efectiva: indefensión. Actuación diligente en la vía administrativa: posición de denunciante y posición de interesado.

OBJETO:

Contra sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, por no haberse producido la citación personal del recurrente Sindicato Profesional de Músicos Españoles (SPME).

FALLO:

Desestima el recurso.

DOCTRINA:

La sentencia reproduce en el FJ 4 la doctrina constitucional sobre la naturaleza y función del acto de emplazamiento en el proceso contencioso-

administrativo, y a ella nos remitimos, de manera inmediata, a la recogida en las sentencias 81 y 82/85.

Por su importancia en la depuración que del concepto de actuación diligente en la vía previa a la de amparo viene haciendo el TC recogemos su proposición sobre la postura de simple denunciante ante la Administración y no de interesado cuando pudo serlo, considerando el Tribunal que quien se limita a adoptar la postura de denunciante, cuando puede comparecer en el expediente como interesado, no actúa con la diligencia debida en la defensa de sus derechos e intereses a efectos de luego demandar el amparo constitucional si no es llamado al correspondiente proceso contencioso-administrativo. Así se dice en el FJ 5 que: «... debe señalarse que quien, creyéndose titular de un derecho o interés legítimo se presenta ante la Administración competente como denunciante —y no como interesado de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo— no actúa con la diligencia debida para la defensa de los derechos e intereses de que, a su juicio, es titular, al objeto de

poder exigir, desde la perspectiva constitucional, que la Sala de lo Contencioso le atribuya una condición distinta de aquella en la que ha actuado, a los efectos de emplazarle personalmente. Por ello, el SPME, que se limitó a efectuar una denuncia ante

la Administración, no puede pretender, fundadamente, que se vulnera el artículo 24, 1, de la Constitución por el hecho de que el órgano judicial no le haya atribuido, en su beneficio, una posición jurídica distinta de la asumida voluntariamente por el mismo.

86/85 (14/8). SALA SEGUNDA. RECURSO DE AMPARO 193/85. RUBIO LLORENTE

MATERIA:

Ministerio Fiscal: Legitimación para recurrir en amparo. Normación reglamentaria: Examen previo de su legalidad por los Tribunales. Derecho a la educación: Acción prestacional y derecho subjetivo a la prestación pública. Libertad de configuración por el legislador del régimen de subvenciones a Centros privados: Límites.

OBJETO:

Promovido por el Ministerio Fiscal contra sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que estimó en parte los recursos contra tres Ordenes del Ministerio de Educación y Ciencia sobre régimen de subvenciones a Centros docentes.

FALLO:

Desestima el recurso.

DOCTRINA:

De las proposiciones doctrinales contenidas en la STC es interesante destacar la matización que el Tribunal

realiza sobre la naturaleza de la legitimación para recurrir en amparo del Ministerio Fiscal; para el TC, FJ 1, tal legitimación: «... se configura como un *ius agendi* reconocido a este órgano en mérito de su específica posición institucional, funcionalmente delimitada en el artículo 24.1 de la norma fundamental. Promoviendo el amparo constitucional, el Ministerio Fiscal, defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos. Esta legitimación según se desprende del tenor literal del citado apartado 46.1.b) de la LOTC, y como corresponde también a su carácter institucional, no queda condicionada a la exigencia de haber actuado como parte el Ministerio Público en el proceso judicial antecedente, exigencia ésta que privaría de sentido a la propia previsión constitucional y legal de la legitimación que se considera, aunque sí ha de decidirse que ésta no puede desplegarse, en virtud del carácter subsidiario del recurso de amparo, sino una vez que haya recaído, en la vía judicial ordinaria, resolución firme».

Clarificadora resulta la exposición que realiza el TC, FJ 2, acerca de la actuación de la Administración en la producción de Reglamentos y de cómo los Tribunales del orden contencioso-administrativo han de anteponer el examen de su legalidad al de la constitucionalidad, diciendo literalmente que: «Es cierto que, en toda su actuación y más especialmente en aquellos casos en los que, en conexión con los derechos fundamentales que ella garantiza, la Constitución contiene una específica reserva de ley, los Tribunales del orden contencioso-administrativo han de anteponer el examen de legalidad al de constitucionalidad, pues si falta la norma habilitante o el tenor de la reglamentación la contradice, no procede ya, sólo por eso, al contraste directo de esta última con la Constitución y sí, por el contrario, el precepto reglamentario que se considera lesivo de un derecho fundamental es concorde con la ley (sea cual fuere el motivo de la concordancia) será la ley misma el origen de la lesión y habrá de cuestionarse ante nosotros su constitucionalidad. Un modo de proceder distinto no vulnera, sin embargo, los derechos fundamentales y nuestra Ley Orgánica (artículo 54) nos prohíbe hacer sobre las decisiones judiciales traídas ante nosotros otras consideraciones que no sean las indispensables para apreciar la existencia o inexistencia de lesión de los derechos fundamentales para los que se busca amparo.»

Cuando el TC aborda el estudio de la posible vulneración por parte del sistema subvencional a la educación previsto en las Ordenes ministeriales objeto del caso del principio de igualdad, realiza previamente el análisis sobre la relación que media entre los diversos preceptos contenidos en el

artículo 27 de la CE sobre el derecho a la educación, denunciando la diversa naturaleza jurídica de los mismos, aunque la estrecha conexión de todos ellos, derivada de la unidad de su objeto, autorice a hablar en términos genéricos de un derecho a la educación, concluyendo sobre este derecho, en su dimensión prestacional, materializando en este caso en una técnica subvencional a determinados Centros docentes que: «El derecho de todos a la educación, sobre el que en buena parte giran las consideraciones de la resolución judicial recurrida y las de quienes hoy la impugnan, incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4.º de este artículo 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hayan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9, de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.»

«El citado artículo 27.9, en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública. Esta, materializada en la técnica subvencional o, de otro modo, habrá de ser dispuesta por la ley exigencia que, como antes decimos, invocada en la vista por la defensa de los demandados, no fue argüida en el recurso contencioso-administrativo ni tomada

en cuenta por el Tribunal a quo, ley de la que nacerá, con los requisitos y condiciones que en la misma se establezcan la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las Administraciones Públicas de dispensarlas, según la previsión normativa.»

Resultan iluminadoras las precisiones que se recogen, en el FJ 3, sobre la libertad de configuración del legislador para dar cumplimiento al mandato constitucional de que los poderes públicos ayuden a los Centros docentes (artículo 27.9 de la CE), y sin que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo el necesario marco normativo en que ha de desenvolverse esa ayuda, ya que: «La ley que reclama el artículo 27.9 no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá asimismo, configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad. Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encami-

narse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (artículo 1.1, 9.2 y 31.2, principalmente). Desde esta última advertencia, por lo tanto, no puede, en modo alguno, reputarse inconstitucionalidad que el legislador del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios con arreglo a los cuales habrán de dispensarse las ayudas en cuestión.»

Está, finalmente, claro para el TC: 1) que no existe en nuestro ordenamiento un derecho fundamental como pretensión subjetiva a la prestación pública de subvención en favor de los Centros docentes, y 2) que el artículo 14 de la CE, al recoger el principio de igualdad, lo que impide es un trato desigual —e infundado o discriminatorio— ante situaciones subjetivas análogas, pero que no existe, antes de una ley, un derecho fundamental a la singularización normativa.

87/85 (14/8). PLENO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 707/83. TOMAS Y VALIENTE

MATERIA:

Registros Sanitarios en materia alimentaria: Competencias estatales y autonómicas. Registro General Sanitario: Competencias estatal. Derecho administrativo autonómico sancionador.

OBJETO:

Promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario.

FALLO:

Estima en parte el recurso.

DOCTRINA:

Para el TC, aunque no la única, la principal de las cuestiones planteadas en este recurso es la relativa a los límites de las Comunidades Autónomas para crear y dotar de contenido a los Registros Sanitarios, para lo que hay que partir del análisis del artículo 149.1.16.^a de la CE que define las competencias del Estado en materia de sanidad.

La STC, enlazando con las 32 y 43/83, sienta una serie de proposiciones que sintetizamos a continuación: 1) La existencia y legitimidad de un Registro General Sanitario en materia alimentaria no puede controvertirse, subsiste hoy, y se integra plenamente en las competencias que corresponden al Estado. 2) Constitucionalmente se infiere la exigencia de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional, del que corresponden al Estado las competencias de fijación de bases, de coordinación general y de alta inspección. 3) Constituye una competencia estatal básica la determinación de los requisitos sanitarios que se contendrán en las reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos y, sobre esta base normativa, las autorizaciones para ingreso en el Registro General Unificado serán otorgadas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello o por la Administración Sanitaria periférica del Estado, salvo las relativas, entre otras, de aditivos en las que se declara competencia estatal básica tanto la autorización como la inscripción. 4) La existencia -necesaria- del Registro General de ámbito nacional, no

implica desconocer la posibilidad de que se creen Registros propios en la Administración Sanitaria de aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia.

La ley catalana impugnada, con la creación de dos Registros Sanitarios, plantea problemas en orden a la coordinación con el Registro General de ámbito nacional y en orden a la libre circulación de bienes en el mercado nacional. El análisis de esta problemática sirve al TC para puntualizar: 1) que la competencia para la autorización para su anotación registral corresponde a quien tenga competencias de ejecución sobre materias sanitaria; 2) que un producto alimentario autorizado, anotado e identificado en toda España lo está también, obviamente, para circular y ser vendido en Cataluña, sin que para ello sea necesario, ni siquiera admisible, una nueva autorización; 3) caso distinto del anterior es que el producto se haya introducido de nuevo en el mercado español a través de Cataluña, en cuyo supuesto, la autorización autonómica otorgará la correspondiente anotación dando cuenta inmediatamente a la Administración del Estado, a efectos de la necesaria coordinación.

Por su valor de doctrina general interesa reproducir las declaraciones de la STC sobre la autonomía y límites del derecho administrativo sancionador producido por una Comunidad Autónoma, tanto en sus aspectos de procedimiento administrativo como en la posible alteración del cuadro de sanciones previsto en la legislación estatal. En el FJ 8, se dice: «El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos

administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (STC 16 de noviembre de 1981, FJ 2) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia del Estado. Sin duda la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a de la CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «Administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18.^a de la CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—,

porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general, y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el artículo 38 CE, en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos.» En el caso, entendió el TC que el cuadro de sanciones autonómicas no podría verse ampliado hasta llegar al cierre o clausura definitiva de un establecimiento, frente al cierre temporal previsto como sanción máxima en la legislación estatal.

91/85 (14/8) PLENO. CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIAS 505 Y 742/83 Y 79/84. AROZAMENA SIERRA

MATERIA:

Registro sanitario de aditivos: Competencias Estatales y Autonómicas. Régimen normativo de aditivos: Autorización genérica y autorización específica.

contra Resolución de la Dirección General de la Salud sobre autorización e inscripción en el Registro General Sanitario de unos establecimientos que manipulan determinadas sustancias aditivas.

OBJETO:

Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña

FALLO:

Que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

DOCTRINA:

El núcleo de este recurso radica en sendas Resoluciones de la Dirección General de la Salud que dispusieron la autorización y subsiguiente inscripción en el Registro Sanitario, de productos aditivos elaborados en Cataluña, por empresas radicadas en ella y lanzadas al mercado en la propia Cataluña. Mientras la Generalidad sostiene que es de su competencia por tratarse las autorizaciones singulares de actos comprendidos en el concepto competencial de ejecución en materia de sanidad interior, el Gobierno sostiene —sin discutir lo anterior— que al referirse a sustanciar aditivas, la competencia es estatal por ser materia básica, incluso en las autorizaciones singulares.

Sobre el anterior supuesto el TC resume y revisa su propia doctrina sobre competencia en materia de sanidad interior y, concretamente sobre aditivos, sentando las siguientes proposiciones: 1) la autorización genérica de aditivos es materia básica, normativa, y de competencia estatal (FJ 3); 2) la verificación de si un determinado producto que quiera lanzarse al mercado cumple las exigencias de las «distintas positivas», y la consiguiente autorización e inscripción constituye una competencia de ejecución (FJ 3); 3) la

autorización e inscripción individualizada, ha de ajustarse a los criterios generales que dicte la Sanidad Pública Estatal, y en consecuencia ha de entenderse que la competencia es de la Generalidad de Cataluña ya que ésta le corresponde, en materia de sanidad interior, la ejecución de la legislación básica, y en esta legislación se integran las reglamentaciones sobre aditivos, según el sistema de listas al que hemos aludido anteriormente, de las que, en el caso singularizado de otorgamiento de autorización e inscripción individualizada, se hace aplicación.

El TC separa del tema competencial el de la posible oposición de las autorizaciones específicas a las reglamentaciones generales, diciendo: «La oposición de las autorizaciones específicas a las reglamentaciones generales, y, en su caso, el otorgamiento de aquéllas sin la previa definición general mediante el sistema de listas positivas, es tema distinto al competencial y, por esto, ajeno a este proceso. La declaración de la competencia y, por la violación de la regla competencial, la anulación de las resoluciones que han originado los conflictos permitirá a la Administración competente apreciar si, como sostiene la Generalidad, falta el presupuesto de la previa reglamentación general, necesaria para el otorgamiento de las autorizaciones e inscripciones individualizadas.»

93/85 (14/8). PLENO. CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA 389 Y 419/84. PERA VERDAGUER**MATERIA:**

Títulos académicos: Competencias Estatales y Autonómicas.

OBJETO:

Promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Orden de la Conseje-

ría de Educación y Cultura de la Junta de Galicia que autoriza la experimentación de nuevos planes y programas en un Centro de Enseñanzas Medias, y contra Decreto de la misma Junta por el que se regulan los Centros Experimentales.

FALLO:

Que es de la titularidad estatal la competencia para declarar la equivalencia de los estudios realizados en Centros Experimentales de Enseñanza con los que no tengan esta condición.

DOCTRINA:

Las dos partes en conflicto reconocen que «corresponde en exclusiva al

Estado la competencia para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos válidos en todo el territorio español, como se establece en el artículo 149.1.30.^a de la CE, y se deduce de la disposición adicional segunda b) de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 19 de junio de 1980, a la que hay que entender se remite el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Galicia», por lo que el TC concluye: «Habrà que admitir la nulidad de los preceptos..., en cuanto infringen competencias estatales como, por lo demás, resulta de manera diáfana de las disposiciones constitucionales, estatutarias y legales en las que las partes apoyan sus alegaciones al respecto...».

94/85 (14/8) PLENO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA 22/82. BEGUE CANTON. VOTO PARTICULAR CONJUNTO, RUBIO LLORENTE Y DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEON

MATERIA:

Conflictos de competencia y conflictos políticos. Derechos históricos de las Comunidades Autónomas. Competencias de las Comunidades Autónomas para establecer la bandera y enseña propias. Marco básico de distribución competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Naturaleza de los emblemas como símbolos políticos.

OBJETO:

Promovido por la Diputación Foral de Navarra, en relación con la utilización por parte del Gobierno Vasco del escudo de armas de Navarra.

FALLO:

Declara que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, y declara la nulidad del Acuerdo del Gobierno Vasco que determinó el uso en el escudo de Euskadi de las armas de Navarra.

DOCTRINA:

El TC en esta importante sentencia, realiza (FJ 4) una afirmación sobre el fondo político que presentan muchos conflictos de competencia, en los siguientes términos: «... el hecho de que en la base de este conflicto, como

en general de todos los que se suscitan entre los órganos legitimados para promoverlos, existan razones o motivaciones de índole o naturaleza política no desvirtúa en absoluto el carácter jurídico de los mismos, siempre que reúna, como sucede en el caso que nos ocupa, los requisitos de admisibilidad legalmente establecidos».

Respecto de los derechos históricos de las Comunidades Autónomas el TC reitera su doctrina anterior señalando que: «Pero, como ha señalado este TC en sentencia de 18 de diciembre de 1984 (conflicto positivo de competencia número 568/83), los derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales a que alude la mencionada disposición no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición (4.2 de la CE) establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

La STC, en su FJ 6, contiene una exposición útil y sintetizada sobre el marco constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con carácter general, diciendo: «En principio, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los artículos 148 y 149 de la Constitución, según la vía de acceso a la autonomía seguida por la Comunidad. Ahora bien, aunque es cierto que tales preceptos constitucionales constituyen el marco básico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el marco de referencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomías a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no

está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así, el artículo 147.2 d) de la CE, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinaciones en el título VIII, sino que lo hace, más amplia o genéricamente, al “marco establecido en la Constitución”. Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la Disposición Adicional Primera de la norma fundamental.»

Sentada la anterior doctrina, el TC viene a reconocer como una concreta competencia comunitaria la de establecer la bandera y enseña propias, analizando pormenorizadamente las características propias de esta competencia y su sentido político en la organización territorial del Estado. Diciendo, en el FJ 6, que: «Dentro del “marco establecido en la Constitución” se encuentra la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer “la bandera y enseña propias”, que tiene su apoyo constitucional en el artículo 4.2, según el cual los Estatutos “podrán reconocer” tales banderas y enseñas, término este último en el que hay que incluir los escudos por cuanto, en definitiva, representan, al igual que las banderas, el símbolo identificador de la correspondiente Comunidad y en ocasiones, como es el caso de Navarra, aparecen insertos en ellas.»

«Este “reconocimiento” constitucional, que no tiene precedente en el constitucionalismo español ni en el derecho comparado europeo, es una forma de expresión a través de los símbolos de la organización del Estado

en Comunidades Autónomas. Y la potestad conferida en el artículo 4.2 para "reconocer" en los Estatutos -cuyo carácter de norma institucional básica de cada Comunidad consagra el artículo 147.1 de la Constitución- las banderas y enseñas "propias de las Comunidades Autónomas"; entraña así necesariamente la atribución a éstas de la competencia para determinar qué símbolos reconocen o establecen como "propios", competencia que podrán ejercer o no, por cuanto el contenido estatutario en este punto no es necesario u obligatorio desde el punto de vista constitucional. En la realidad, dicho reconocimiento estatutario ha supuesto en algunas ocasiones la definición del símbolo en los propios Estatutos; en otras, en leyes emanadas de los respectivos Parlamentos, a las que los correspondientes Estatutos remiten; finalmente, los de Galicia y Asturias se limitan a afirmar la existencia de su escudo propio habiéndose realizado posteriormente por ley su regulación.»

A continuación se extiende la STC en algunas consideraciones sobre la naturaleza y significado de los emblemas como símbolos políticos que presentan algún interés por su carácter de doctrina general y que se contienen en el FJ 7, diciendo: «No puede desconocerse que la materia sensible del símbolo político -en este caso, las seculares cadenas del escudo de armas navarro- trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecido con el transcurso del tiempo el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y manteniendo de la

conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles. En el caso de Navarra, su escudo posee en alto grado las características que la doctrina estima deben poseer los símbolos políticos: Es llamativo y se grava fácilmente en la memoria, lo que facilita su inmediata identificación con la Comunidad política que representa.»

Para explicarse debidamente la conclusión a que llega el TC en el fallo de la presente Sentencia, resulta esencial considerar la doctrina que el mismo expone, en el FJ 8, sobre el alcance con que concibe la competencia reconocida a cada Comunidad Autónoma respecto de su potestad para fijar las características de sus propios símbolos, diciendo: «La función identificadora del símbolo político, a que venimos haciendo referencia, determina que la competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en esta materia no se agote en la potestad para fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarque también -ya que de otro modo la relación de identidad quedaría rota- la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización; regulación que, de hecho, algunas Comunidades han llevado a cabo al mismo tiempo que configuraban su escudo propio. Ello implica que dichos símbolos no puedan ser utilizados sin

el consentimiento de la Comunidad a que corresponden, ni apropiándose de ellos aisladamente ni integrándolos como tales símbolos identificadores en el emblema de otra Comunidad. El

contenido de la competencia así definida supone, por consiguiente un límite a la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer o configurar su propio emblema.»

98/85 (14/8) PLENO. RECURSOS PREVIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD 584, 585 Y 594/84. TRUYOL Y SERRA SERRA

MATERIA:

Libertad sindical de los funcionarios. Organos de las Administraciones Públicas de representación y participación del personal al servicio de la Administración. Participación de los Sindicatos en órganos de gobierno comunitarios. Organos de representación de funcionarios en las Administraciones Autonómica y Local. Participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Autonómicas y Local. Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

OBJETO:

Promovidos, respectivamente, por el Parlamento y Gobierno Vascos, y por 65 diputados, contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de libertad Sindical (LOLS).

FALLO:

Desestimar el presente recurso.

DOCTRINA:

Limitándonos, como siempre en estas notas de reseña, a recoger los

aspectos relacionados con la Administración Pública y de doctrina general, nos remitimos al estudio de lo que constituye la cuestión más importante de las debatidas en la presente sentencia: los criterios para la determinación de la mayor representatividad de los Sindicatos y las consecuencias que comporta la atribución de tal consideración a un Sindicato en los diferentes ámbitos de su régimen jurídico.

Ciñéndonos a la consideración de la libertad sindical de los funcionarios, el motivo de impugnación en este extremo es el de la deficiente regulación de tal libertad, ya que el proyecto de LOLS no precisa sus «peculiaridades» a que se refieren los artículos 28 y 103 de la CE, «y se atribuyen derechos demasurados e inadecuados a los Sindicatos de funcionarios, incumpléndose con ello el mandato constitucional». Pero el TC responde a esta objeción, FJ 1, que: «... si bien es cierto que el proyecto parte de una regulación uniforme del derecho de libertad sindical, no lo es menos que configura aspectos fundamentales que no cubren por completo la ordenación de la actividad sindical y que expresamente incluyen algunas diferencias en su ejercicio por los funcionarios, previendo, frente a los sistemas de representación mediante delegados de

personal y Comités de Empresa, de un lado, y a la negociación colectiva, de otro, en las Empresas, la existencia, en las Administraciones Públicas, de unos específicos órganos de representación y procedimientos propios de consulta y negociación. Y cabe añadir que la consideración de que el proyecto implica la atribución de funciones excesivas e inadecuadas para los Sindicatos de funcionarios, no se ve confirmada, por cuanto que, según su artículo 2.2 d), tales funciones se reconocen "en los términos previstos en las normas correspondientes", quedando reservado a éstas establecer las diferencias de regulación pertinentes.»

Respecto del contenido obligado de la regulación del derecho de sindicación funcional, el Tribunal aclara también en el FJ 1, que: «... el reconocimiento del derecho de libre sindicación de los funcionarios deriva directamente del mandato del artículo 28.1 de la CE, cuyo término "todos" los incluye, como se demuestra por su referencia posterior. También las "peculiaridades" de su ejercicio tienen una base en el citado artículo. La cuestión consiste en la extensión de tales peculiaridades y en el instrumento jurídico adecuado para su regulación. De la lectura del proyecto de LOLS, resulta que dichas peculiaridades sólo afectan a determinados aspectos de la libertad sindical del funcionario, sin vaciarla de contenido, que no afectan a los derechos de constitución de sindicatos y de afiliación a los mismos, y que se prevén en el ejercicio de la actividad sindical. No se advierte razón alguna para afirmar que la opción del legislador en este terreno no se ajusta a la Constitución. En cuanto a la pretendida necesidad de que exista una ley específica, en el

sentido de un único instrumento normativo, para regular tales peculiaridades, en el mismo lugar, el TC recuerda que: "... una declaración de inconstitucionalidad sólo podría producirse en tal caso porque existiere un mandato constitucional expreso de regular la materia en cuestión en la disposición impugnada. Tanto el artículo 28.1 ("la ley... regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos...") como el 103.3 ("la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos...") remiten ciertamente a la ley, pero es evidente que el término se refiere al rango de la norma o más genéricamente al legislador, sin que se defina una norma específica; o sea que no implica la necesidad de que la sindicación de los funcionarios públicos y sus peculiaridades se regulen en un único instrumento legislativo; resultando clara la diferencia, al respecto de los términos legales del artículo 70.1 de la CE, que dieron pie a este Tribunal para declarar la inconstitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de diputados y senadores (sentencia 72/84)».

La STC contesta de forma muy simplista a la impugnación que hacen los recurrentes sobre las referencias contenidas en el proyecto de LOLS al regular la sindicación de los funcionarios a los «correspondientes órganos de las Administraciones Públicas» o a «los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas». El achaque es, ahora, que la falta de regulación de tales órganos produce inseguridad jurídica, pero el TC contesta, en el FJ 4, que: «La inseguridad se produce, en opinión de los recurrentes, porque no estando regulados y vigentes los órganos de representación, se extraen de ellos

determinadas consecuencias. No se acierta, sin embargo, a comprender qué inseguridad existe en tal caso. En tanto no existan los órganos, la consecuencia es imposible, y lo único que sucede es que ésta se aplaza hasta que aquéllos se establezcan. Cómo se resuelven entre tanto los problemas de los derechos sindicales en la Administración, es algo que derivará de la aplicación del resto del ordenamiento; situación que era propiamente la existente con anterioridad al proyecto».

Otro grupo de objeciones de los recurrentes tiene por base argumental que la regulación prevista por la LOLS vulnera el orden competencial derivado de la CE y de los Estatutos de Autonomía, ya en general, ya con específica referencia al Estatuto Vasco. Así ocurre en los aspectos relativos a la competencia para determinar los requisitos que atribuyan a los Sindicatos la representación institucional ante los órganos comunitarios, y los atinentes a la competencia de ordenación en la Comunidad y en la Administración Local de los procedimientos de participación de los funcionarios de la fijación de las condiciones de trabajo.

Respecto a la incorporación de representaciones de los Sindicatos a los órganos de la Administración Autonómica, que los recurrentes —especialmente los vascos— entienden afectan a la competencia autonómica en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno», el TC, recuerda la doctrina de su sentencia 35/1982, sobre órganos que forman parte o no de un servicio del Estado, diciendo, en el FJ 16, que: «En dicha sentencia el Tribunal se refirió en primer lugar a aquellos órganos que forman parte de un servicio del Estado cuya creación venga determinada por

la legislación laboral a cuya ejecución han de servir, que pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma (artículo 12.2 del EAPV), pero ésta deberá respetar estrictamente los preceptos que acerca de su composición, su estructura y sus funciones contengan la legislación.» Respecto de los órganos que no están integrados en los servicios del Estado, se decía que «la Comunidad dispone de mayor libertad de acción, pero ni puede encomendarles el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación». Para los recurrentes, en estas precisiones se agotan las limitaciones posibles a la facultad de organización de los órganos de autogobierno. En el presente recurso, para el TC, en definitiva, se reconoce por los recurrentes la competencia del Estado para determinar la composición de los Organismos de naturaleza estatal al servicio de la política laboral general del Estado, dada la reserva de facultades del artículo 149.1.7 de la CE, y respecto a las instituciones que sirvan a la política propia de los poderes vascos (con afirmación que puede generalizarse a otras Comunidades) el TC, en el mismo FJ 16, aclara que: «Las normas impugnadas respetan las competencias de la Comunidad, pues se limitan a establecer los requisitos para alcanzar la condición de Sindicato más representativo, cuya fijación pertenece al Estado, que, posteriormente, repercutirá sobre las funciones previstas. Pero si se parte de estas funciones se llega a igual conclusión. Pertenece a la Comu-

nidad determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos. Pero decidido ello, el Estado puede, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determinar qué Sindicatos habrán de ser convocados u oídos en todo caso. Esta determinación no delimita las facultades propias de las Comunidades Autónomas, pues, como ya hemos dicho antes, ello no obsta a que las Comunidades Autónomas puedan incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de Sindicatos distintos a los hasta ahora contemplados».

Por lo que hace a la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo y a los órganos de representación de éstos en la Administración Autonómica y Local, el TC, en el FJ 17, empieza por reconocer que tales extremos integran las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, al decir: «No ofrece duda que la determinación de los procedimientos, en virtud de los cuales los funcionarios participen de sus condiciones de trabajo, constituye una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, cuya regulación compete al Estado, según el artículo 149.1.18 de la CE, tanto atendiendo a su propio contenido y función en dicho régimen, como a la necesidad de garantizar en este punto una fundamental igualdad de todos los funcionarios en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales. En este sentido se pronunció claramente la Sentencia de este Tribunal 57/1982..., que considera la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de Administración Local como parte de las bases de competencia estatal. También cabe estimar que las

bases del régimen estatutario de los funcionarios incluyen los órganos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario, y deben ordenarse también en condiciones de igualdad. Y la determinación de los Sindicatos que están facultados para participar en los procedimientos de fijación de las condiciones de trabajo, así como convocar elecciones a los órganos de representación, poseen la doble condición de formar parte de las bases de dicho régimen estatutario, y constituir un desarrollo de la libertad sindical (pues se refieren a las funciones sindicales e inciden en la competencia entre Sindicatos), atribuido al Estado, por los artículos 81.1 y 149.1.1 de la CE».

Por otra parte el Tribunal Constitucional establece en el mismo lugar, que la reunión -no orgánica- contenida en el proyecto de LOLS, a una ley del Estado -no orgánica, asimismo- para regular los órganos de representación de las Administraciones Públicas no vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas para regular el estatuto de sus funcionarios y de su Administración Local, «pues esta competencia se reconoce sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios» ya que: «En el supuesto en que la legislación que se dicte en el plazo previsto exceda del contenido mínimo autorizado, será dicha legislación la que vulnerará el bloque constitucional. Por otra parte, la disposición adicional segunda, dos, no altera la situación existente. Competiendo a la Comunidad la regulación del estatuto de sus funcionarios y de la

Administración Local, podrá ejercerla, siempre que respete las bases de la legislación del Estado (según dijo la sentencia 57/82 citada). La norma impugnada, que según la disposición

final segunda del proyecto no tiene naturaleza orgánica, y que remite a una legislación también no orgánica, ni impide ni dificulta el ejercicio de dicha competencia en la actualidad».

