

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

ESTADO-CORPORACIONES LOCALES EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

340.142:321.01:352

por

Leopoldo Tolívar Alas

En las sentencias del Tribunal Constitucional que a continuación se reseñan, trasluce el permanente conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de interpretar el carácter «básico» de determinadas materias.

Sentencia número 76, de 5 de agosto de 1983. Recursos previos de inconstitucionalidad. Ponente: doña Gloria BEGUÉ CANTÓN.

Por las instituciones autonómicas vasca y catalana, así como por cincuenta Diputados a Cortes, se interpusieron recursos previos de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico, que, en lo referente a temas locales, preveía en su Título II la utilización de los medios de las Diputaciones Provinciales para realizar, por delegación, cometidos originarios de las Comunidades Autónomas, sirviendo en alguna medida a éstas de Administración periférica. La sentencia, en los fundamentos jurídicos 17 a 21, justifica el fallo de la adecuación a la Constitución de este Título II, pese a no tener carácter orgánico ni armonizador. Los razonamientos de Derecho son los siguientes:

17. El Título II forma parte del bloque de materias del Proyecto respecto a las cuales las Cortes Generales apreciaron la necesidad de dictar normas armonizadoras. Pero, como señalamos en el fundamento jurídico tercero, no basta con que el Título haya sido aprobado con este carácter; para conferirle tal naturaleza es preciso que el legislador estatal no haya dispuesto de otros cauces constitucionales que le permitieran dictar esas normas. Ello obliga a analizar su articulado para dilucidar la posible existencia de tal Título competencial.

La finalidad del Título II es regular determinados aspectos de las relaciones entre las Comunidades Autónomas —pluriprovinciales y uniprovinciales— y las Diputaciones Provinciales existentes en su ámbito territorial.

Por lo que se refiere a las Comunidades pluriprovinciales, este Título instrumenta jurídicamente la posible participación de las Diputaciones en la actividad administrativa propia de aquéllas. Las Comunidades Autónomas podrán transferir competencias o delegar el ejercicio de las mismas a las Diputaciones Provinciales, tratándose en ambos casos, según se infiere del contenido de la regulación, de competencias ejecutivas de carácter administrativo relativas a los servicios cuyo ejercicio corresponde a la Administración autónoma. Y las Diputaciones Provinciales podrán asumir, en los términos que los Estatutos y las Leyes de las Comunidades Autónomas establezcan, la gestión ordinaria de los mencionados servicios.

Los artículos 11 y 12 fijan los principios básicos a que ha de ajustarse el ejercicio de estas facultades: la transferencia o delegación ha de hacerse por ley y extenderse a todas las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo las Diputaciones organizar el servicio transferido o delegado y correspondiendo a la Comunidad las funciones de dirección, vigilancia y control, a cuyo efecto se establecen los medios que puede utilizar y el alcance de los controles previstos. En el artículo 13 se prevé la gestión coordinada de los servicios en los supuestos en que concurren competencias de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales, aun cuando la coordinación no aparezca expresamente establecida por ley. En el artículo 14, el legislador abandona, con carácter general, el tradicional principio organizativo *delegata potestas delegari non potest* y admite expresamente que las Comunidades Autónomas pueden delegar en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de competencias que les hayan sido transferidas o delegadas por el Estado; en cambio, prohíbe al Estado transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales. El artículo 15, refiriéndose a las Comunidades uniprovinciales, establece la integración de la Diputación en la respectiva Comunidad Autónoma y fija los efectos de la misma. Finalmente, de acuerdo con los artículos 16 y 17 del Proyecto, la regulación contenida en el artículo 15 no es de aplicación a los Cabildos insulares, y el Título II no se aplica más que subsidiariamente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra.

18. Por lo que respecta a las normas relativas a las Comunidades pluriprovinciales, puede encontrarse en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la competencia exclusiva para establecer

las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales.

En cuanto a las Comunidades uniprovinciales, debe ponerse de manifiesto que el contenido del artículo 15 del Proyecto —impugnado por la Generalidad de Cataluña por regular *ad cautelam* una materia propia de los Estatutos de Autonomía— aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades —todos ellos posteriores al texto inicial del Proyecto— (así, en los de Asturias, art. 20 y disposición transitoria 2.ª, 4; Cantabria, artículo 31 y disposición transitoria 3.ª; Madrid, disposición transitoria 4.ª; Murcia, art. 18 y disposición transitoria 2.ª, 4, y La Rioja, art. 14 y disposición transitoria 1.ª) y el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente.

No puede, pues, calificarse de armonizador al Título II, por disponer el Estado de un Título competencial específico que le permite regular la materia sobre la que versa. Y tampoco puede considerársele orgánico, pues dicha materia no corresponde a las comprendidas en el artículo 81, 1, de la Constitución. Los recurrentes, que impugnan su pretendido carácter orgánico y armonizador, reconocen tal competencia estatal, si bien estiman que, en algún aspecto, la regulación contenida en el artículo 11, 1, excede de esa competencia.

19. Impugnan los recurrentes la expresión con que comienza dicho artículo 11 («sin perjuicio de las competencias que la legislación de Régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales») por estimar que no le corresponde al legislador estatal la atribución de esas competencias a las Diputaciones. Pero a este respecto es preciso señalar que la esfera competencial de las Diputaciones Provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del Régimen local, correspondiendo, por tanto, al Estado su regulación, sin perjuicio de las competencias que dentro del marco constitucional puedan atribuirles las Comunidades Autónomas al dictar su legislación de Régimen local; así lo ha entendido este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, al afirmar que las competencias de las Corporaciones locales no pueden quedar a merced de la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga del derecho a la autonomía local, pues tal autonomía viene por el modelo de Estado que la Constitución configura.

En consecuencia, no puede calificarse de inconstitucional el inciso primero del artículo 11 del Proyecto, tal como pretenden la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la de los 50 Diputados.

Carece también de fundamento la impugnación relativa al carácter no básico del principio establecido en el artículo 11, 1, *in fine*. Alegan los recurrentes que tal principio no puede inferirse del ordenamiento vigente en materia de Régimen local, y tampoco aparece entre las normas básicas derivadas del artículo 149, 1, 18, que el Tribunal Constitucional fijó en su senten-

cia de 28 de julio de 1981 en relación con las Diputaciones Provinciales. Pero ambos argumentos carecen de relevancia: El primero, porque dicha legislación preconstitucional no condiciona al legislador en el momento de establecer las bases previstas en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución; el segundo, porque de ninguno de sus fundamentos jurídicos puede deducirse que dicha sentencia haya enunciado una lista cerrada y taxativa de normas o principios básicos en la mencionada materia.

La exigencia contenida en el final del artículo 11, 1, del Proyecto no constituye sino una opción legítima del legislador dentro de las competencias que le reconoce el artículo 149, 1, 18, de la Constitución. Hay razones en favor y en contra de que las transferencias y delegaciones, caso de realizarse, hayan de ser generalizadas, es decir, extensivas a todas las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En el primer sentido se pronuncia el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, considerándolo como una «obvia exigencia de igual trato y no discriminación». En sentido contrario se arguye que la diversa «capacidad técnica» existente en unas y otras Diputaciones aconseja dejar a las Comunidades en libertad para decidirse por una atribución singularizada o globalizadora, si bien es de señalar que en el Proyecto puede considerarse garantizada la exigencia técnica a través del artículo 12 del mismo. Pero el hecho es que tanto en uno como en otro supuesto se está utilizando un razonamiento que, en última instancia, remite a un criterio de oportunidad y no de legitimidad constitucional. La valoración de la exigencia contenida en el final del artículo 11, 1, podrá, pues, hacerse dentro del ámbito de la oportunidad política, pero no de la legalidad constitucional, única que cabe enjuiciar a este Tribunal.

20. En conclusión, el contenido del Título II no es armonizador ni orgánico, pero es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149, 1, 18, de la Constitución), tanto respecto de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan asumido el desarrollo legislativo en tal materia, como respecto a las demás Comunidades Autónomas.

21. Finalmente, y para precisar el sentido y alcance del Título II, conviene tener en cuenta dos consideraciones. En primer término, es preciso destacar que los preceptos relativos a las Comunidades pluriprovinciales tienen un carácter marcadamente dispositivo y remiten a los Estatutos y a la legislación básica de aquéllas en orden a su ulterior integración normativa. No configuran, pues, un «modelo» de Administración indirecta que vincule a las Comunidades y condicione al futuro legislador, preocupación que subyace a las impugnaciones de los recurrentes; se trata, más bien, de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas, sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación.

Por otra parte, todos los Estatutos aprobados con posterioridad a la fecha en que el Gobierno envió a las Cortes el texto del Proyecto de Ley hoy impugnado —y en dicha fecha sólo se habían aprobado los del País Vasco, Cataluña y Galicia— regulan, con mayor o menor extensión, las cuestiones que constituyen el núcleo central del Título II, esto es, la gestión de servicios

propios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales, y la integración de la Diputación Provincial en la Comunidad uniprovincial.

Como puede apreciarse, esta sentencia de 5 de agosto de 1983 establece que no basta el pronunciamiento favorable de las Cámaras legislativas, en los términos del artículo 150, 3, de la Constitución, para considerar que una ley tiene carácter armonizador, sino que, además, se requiere que «el legislador estatal no haya dispuesto de otros cauces constitucionales que le permitieran dictar esas normas». Y en este punto, el artículo 149, 1, 18, de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

La sentencia, por otro lado, vuelve a reafirmar (en la línea de otra decisión de 28 de julio de 1981) que dentro de ese contenido básico de la competencia estatal se encuentra la regulación de la esfera de cometidos de las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de las atribuciones «que dentro del marco constitucional» puedan fijarles las Comunidades Autónomas «al dictar su *legislación* de Régimen local».

* * *

En un breve plazo, el Tribunal Constitucional se ha debido pronunciar en dos ocasiones sobre el tema de la función pública local: en los conflictos positivos promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, y contra la Orden de 2 de mayo de 1981 (concursos de traslado de Cuerpos Nacionales), y en el conflicto, también positivo e igualmente promovido por el Gobierno de Vitoria, contra el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril (publicidad y composición de los Tribunales de acceso a la función pública local).

En la primera de estas decisiones (sentencia núm. 25, de 7 de abril de 1983. Pleno. Ponente: señor DÍEZ PICAZO), el Tribunal Constitucional declara en el fallo que el Estado ostenta la titularidad de la materia controvertida, esto es: la convocatoria y resolución de los concursos de traslado de los Cuerpos Nacionales con respecto a los Municipios radicados en el País Vasco. La fundamentación jurídica comienza por no acoger

«... la alegación del Abogado del Estado, en el sentido de que la mención global del 'Régimen local' que se hace en el artículo 10, 4, del Estatuto de Autonomía del País Vasco no comprende a los Cuerpos Nacionales de Funcionarios de Administración Local y se limita a los funcionarios estrictamente locales, pues tal afirmación se encuentra contradicha por el hecho de que... los funcionarios de los Cuerpos Nacionales encuentran el soporte normativo de la disciplina de su régimen jurídico precisamente en la Ley de Bases de Régimen local y en el Reglamento de Funcionarios de la Administración local...»

Tras examinar la competencia exclusiva que en materia de Régimen local se reserva el Estatuto Vasco, el Tribunal Constitucional recuerda que tal exclusividad

«... presenta una evidente limitación en el artículo 149, 1, 18.ª, de la Constitución, que habla de 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' y de bases del 'régimen estatutario de sus funcionarios'. En esta limitación hay, obviamente, que entender incluidas a las Administraciones locales y a los funcionarios de estas Administraciones».

Para el Tribunal es un hecho palmario, que «no ofrece duda», el carácter de «mera ejecución de la normativa vigente» que tienen las convocatorias y resoluciones de los concursos públicos de funcionarios locales, por lo que tal competencia ejecutiva «sólo podrá, por tanto, corresponder al Estado, si de algún modo tuviera que entenderse incardinada en las 'bases' a que se refiere... el artículo 149, 1, 18.ª».

«Principios», «bases» y «directrices» son para el Tribunal Constitucional «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado». Pero esas bases (como ya es doctrina reiterada)

«no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que, como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes».

En consecuencia con esta doctrina, el Tribunal señala que

«... tenemos que establecer que ha de considerarse como básica, dentro del ordenamiento jurídico *actualmente* vigente, la existencia... y la selección... de los citados Cuerpos».

Y partiendo del carácter básico circunscrito al momento actual (*provisional* lo llamará en voto particular el Magistrado GÓMEZ-FERRER), el Tribunal estima que

«Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una Institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión».

Por ello, la existencia de un Cuerpo funcional cualificado y reputado en la normativa vigente como básico, obliga a «proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe». Y de declarar la competencia de una Comunidad Autónoma en la selección y nombramiento o en los concursos de funcionarios de Cuerpos Nacionales, entiende el Tribunal que se produciría una «fragmentación» con la «muy probable consecuencia *de facto*, si no *de iure*, de que se produzca una cabal regionalización de los Cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico».

El segundo conflicto, resuelto por sentencia de 25 de octubre de 1983 (Pleno. Ponente: señor AROZAMENA), plantea la determinación de competencias en cuanto a la composición de Tribunales y a publicidad de las convocatorias para acceso a la función pública local. En este supuesto, el Tribunal Constitucional atribuye la competencia controvertida al Ente autónomo vasco, desestimando, sin embargo, la pretensión de nulidad del Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, que debe considerarse Derecho supletorio estatal.

Para el supremo intérprete de la Constitución,

«... la cuestión es si una concreta instrumentación de la publicación de la convocatoria o una regulación detallada de la composición de las Comisiones seleccionadoras... es algo que pertenece a la definición de lo básico, de modo que exija una regulación generalizada y uniforme para todo el conjunto de las Administraciones locales. Se cita por el Abogado del Estado el artículo 103, 1 y 3, de la Constitución Española, y enlazados con esta cita, los artículos 23, 2; 139, 1; 149, 1, y 149, 1, 18, para defender que una concreta forma de publicidad —la que incorpora el *Boletín Oficial del Estado* como instrumento básico— y un esquema uniforme de composición de los Tribunales... sirve a los principios que proclama el artículo 103, 1 (el de objetividad) y 3 (mérito y capacidad), y realiza los postulados de

igualdad (art. 23, 2) y el tratamiento común para todos los españoles (artículo 149, 1, 18, entre otros). Que el artículo 103 de la Constitución es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, mas de ello no puede colegirse —pues no es ésta la misión del precepto— que sus exigencias (o las de los otros preceptos) comportan un determinado esquema uniforme de las Comisiones seleccionadoras o un determinado sistema de publicación...»

Las Comisiones bastará con que posean cualificación técnica, capacidad para poder rehuir «consideraciones externas» y suficiente presencia local. Dentro de estos parámetros de aplicación general caben distintas alternativas legítimas.

«En cuanto a la publicación, es cierto que constituye requisito esencial de la convocatoria y que debe servir al objetivo de provocar la concurrencia y facilitar la divulgación; pero dentro de estos criterios, la instrumentación no es, necesariamente, única, como, por lo demás, revela la propia reglamentación cuestionada, en la que junto a la doble publicación (en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el *Boletín Oficial del Estado*) se establece la publicación única (en el supuesto que dice la disposición adicional) y aun (en el art. 2.º, 1) una publicación alternativa».

Esta decisión, como es evidente, lo que no puede prever son futuras conculcaciones, en materia de Tribunales y, sobre todo, de publicidad, de derechos fundamentales que en su día pudieran dar lugar al conocimiento de recursos de amparo. La delimitación de competencias en materia de función pública local, entre el Estado y los Entes regionales, puede ofrecer una larga casuística ya iniciada, por cierto, en la II República, en las sentencias del Tribunal de Garantías Constitucionales de 23 y 24 de junio de 1936, a propósito del inmodificable principio de inamovilidad de los funcionarios locales, aun cuando éstos ejercieran sus funciones en Cataluña y bajo la legislación de la Generalidad.