

# Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración Local y Autonómica que aparecen publicadas en el BOE durante el cuarto trimestre de 1993

Francisco Javier Fernández González  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. ADMINISTRACIÓN LOCAL. II. EMPLEO PÚBLICO. III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA. V. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO. VI. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA: A) Comercio interior. B) Telecomunicaciones. VII. MEDIO AMBIENTE. VIII. ENSEÑANZA.

## I. ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.051/1987, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra los arts. 32.1, 148.2, 165.3, 168.3 c) y 181 a) en relación con el art. 182 y 287.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, LMRLC). Siguiendo el orden establecido por el Abogado del Estado en su demanda, los preceptos impugnados son los siguientes: los arts. 181 a) y 182.1 y 2, relativos a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas; el art. 32.1 concerniente al cambio de capitalidad del Municipio; el art. 148.2 sobre régimen de incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales; el art. 165.3 relativo al plazo para efectuar el requerimiento previo a la impugnación de los actos de un ente local por parte de la CA, y el art. 168.3 c), sobre creación de órganos de coordinación. Todos estos preceptos serían, según el Abogado del Estado, contrarios a la legislación estatal básica en materia de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL). Se impugna también el art. 287.2, referente a la clasificación de contratistas, por supuesta infracción de la legislación básica estatal en materia de contratación administrativa. El Tribunal*

*Constitucional estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad de los artículos 32.1, 148.2, 165.3, 181 a), excepto la referencia a las participaciones en ingresos de la Generalidad, y 287.2 de la LMRLC.*

«La primera de las impugnaciones realizadas por el Gobierno de la Nación contra la LMRLC se refiere a los arts. 181 a) y 182.1 y 2 de la precitada Ley, preceptos que establecen la competencia de la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas (art. 181 a). Asimismo, establece la Ley catalana que el importe de dichas participaciones se destinará a integrar el fondo de cooperación local de Cataluña cuya distribución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.2 del EA de Cataluña, corresponderá a la Generalidad mediante la Ley anual de Presupuestos (...).

Es al Estado, y no a la CA de Cataluña, como ha dispuesto el art. 181 a) de la Ley impugnada, extralimitándose, por consiguiente, de la competencia que constitucional y estatutariamente tiene atribuida, a quien corresponde fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales.

C) Lo dicho resulta aplicable tanto a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado, como a las denominadas subvenciones incondicionadas. Como hemos tenido oportunidad de manifestar al respecto, se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los Entes locales, o servicio público y que sólo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo (STC 13/1992, FJ 6.º (...) Las subvenciones del Estado a los Entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos Entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del

ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos Entes locales, con independencia de cuál sea su destino material concreto.

D) No puede decirse lo mismo, ni lo pretende tampoco el Abogado del Estado, respecto de la referencia que el art. 181 a) de la Ley impugnada hace a los ingresos de los Entes locales procedentes de las participaciones en ingresos de la Generalidad y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue.

El poder de gasto de las CC.AA. con cargo a su propio Presupuesto (SSTC 39/1982, FJ 5.º, 14/1989, FJ 2.º y 13/1992, FJ 6.º) ..., de un lado, y la titularidad con carácter exclusivo —sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE—, en materia de régimen local (art. 9.8 EA Cataluña), de otro, legitiman a la CA de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los Presupuestos de la Generalidad destinen a los Entes locales de Cataluña. Razón por la cual la tacha de inconstitucionalidad, que como ha quedado dicho, afecta al art. 181 a) de la Ley 8/1987, no alcanza a lo dispuesto en este precepto en relación con los ingresos consistentes en participaciones en ingresos de la Generalidad.

En conexión con el art. 181 a) de la Ley catalana 8/1987, impugna el Abogado del Estado el art. 182.1 y 2 que considera igualmente contrario a la legislación básica estatal por crear un Fondo de Cooperación Local, nítidamente catalán, que se nutrirá, entre otros ingresos, con los del Estado. Razona el Abogado del Estado que las condiciones de distribución de los ingresos que nos ocupan, establecidas para todo el Estado, resultarían alteradas con la incorporación de nuevos criterios de distribución que resulten de la especificación concreta que se aplica al hecho catalán. A las alegaciones del Abogado del Estado se opone la Generalidad de Cataluña argumentando que si ésta es competente para distribuir las participaciones en ingresos propios y del Estado (art. 48 EAC) es perfectamente posible que a dicho efecto cree un Fondo de Cooperación Local, alegación que debe ser acogida por las razones que inmediatamente se expresan.

A) En efecto, como ha quedado dicho en nuestra STC 96/1990 (FJ 7.º), el art. 48.2 EAC no atribuye a la CA la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, porque dicha participación constituye un elemento básico de la

Hacienda General que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la Hacienda General y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE). Lo que sí se deriva, por el contrario, del mencionado art. 48.2 EA Cataluña es la competencia de la CA para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado (SSTC 96/1990), FJ 7.º y 8.º y 237/1992, FJ 6.º). Así pues, si, conforme a esta doctrina, la CA actúa como canal o cauce de distribución de estos ingresos (STC 237/1992, FJ 6.º) nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda General, a que la CA Cataluña instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde. En consecuencia ha de entenderse, por todo cuando se ha dicho en relación con el art. 181 a) de la Ley impugnada, que el art. 182.1 y 2 de la citada Ley no es inconstitucional, siempre que se entienda que la alusión a los "criterios que legalmente se establezcan" que contiene el ap. 2 del citado precepto se refiere a la legislación estatal, relativa, a su vez, a la participación en ingresos del Estado» (*vid.*, ff.jj. 2.º y 3.º).

«En un segundo bloque de alegaciones se encuentran los arts. 32.1, 148.2 y 165.3 de la Ley 8/1987 que el Abogado del Estado impugna invocando su supuesta contradicción con los arts. 47.2 d), 75.5 y 68.2, respectivamente, de la LRBRL, preceptos cuya condición de norma básica es evidente, según el Abogado del Estado.

A) El art. 32.1 de la Ley 8/1987 establece que el cambio de capitalidad del Municipio deberá ser adoptado por su Ayuntamiento con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho o el de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Por su parte, el art. 47.2 d) LRBRL exige para la alteración de la capitalidad del Municipio el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

La contradicción entre ambos preceptos es manifiesta por cuanto, como advierte el Abogado del Estado, lo que en la Ley estatal parece como una regla acumulativa exigible en todo caso (la mayoría absoluta junto a las dos terceras partes del número de hecho), en la Ley catalana aparece como una alternativa, de tal manera que el cambio de la capitalidad de los Municipios de esa CA puede efectuarse, según el art. 32.1 de la Ley 8/1987, con el voto favorable de las dos terceras partes del nú-

mero de hecho o con el de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Constatada, así, la patente contradicción entre el precepto estatal y el autonómico, reconocida, por cierto, por la propia Generalidad, sólo nos resta determinar si la previsión contenida en el art. 47.2 d) LRBRL tiene o no el carácter básico que le atribuye el Abogado del Estado y que la CA tampoco discute. A lo que ha de responderse que en efecto lo tiene, y así lo declaramos en nuestra STC 33/1993 (FJ 3.º) a propósito del art. 47 LRBRL al decir que de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local. Siendo ello así, y constatada la contradicción existente entre la norma básica del Estado y la norma autonómica que se impugna, debemos acoger la pretensión del Abogado del Estado de declarar la inconstitucionalidad del art. 32.1 de la Ley 8/1987 (...).

B) El art. 148.2 de la Ley catalana se refiere a la declaración de los bienes y actividades privadas por parte de todos los miembros de las Corporaciones locales. Pero cabe observar que esa exigencia también se contiene en el ap. 1 de este precepto, donde se dispone que los miembros de las Corporaciones locales han de formular la mencionada declaración “antes de tomar posesión del cargo”, lo que se acomoda con lo establecido en el art. 75.5 LRBRL, mientras que el precepto impugnado, el art. 148.2, pese a referirse a la misma declaración, contiene una previsión distinta respecto al momento en que ha de presentarse, al disponer que se formulará “dentro del mes siguiente a la fecha de acceso pleno a la condición de miembro de la corporación...”. De manera que, con independencia de la contradicción existente entre uno y otro apartado del art. 148 de la Ley catalana, es evidente la contradicción entre la norma estatal y la autonómica como, por lo demás, así se admite por la Generalidad.

Así pues, dada la evidente contradicción del art. 148.2 de la Ley catalana con una norma estatal (art. 75.5 LRBRL) de indiscutible carácter básico, por cuanto atañe al régimen de incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales (SSTC 49/1988, FJ 21.º; 178/1989, FJ 6.º y 61/1993, FJ 3.º), el precepto impugnado ha de ser declarado inconstitucional (...).

C) Finalmente, por lo que respecta al segundo bloque de impugnaciones efectuadas por el Abogado del Estado, el art. 165.3 LMRLC establece un plazo de dos meses para formular el requerimiento que con carácter facultativo puede preceder a la impugnación de los actos y acuerdos de un ente local por parte de la CA. Frente a ello, el art. 65.2 LRBRL —y no el art. 68.2 que inadvertidamente invoca el Abogado del Estado— establece que dicho plazo es de 15 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. La contradicción es, una vez más, evidente, y así lo admite, también para este caso, la propia Generalidad de Cataluña. Ello ha de llevarnos necesariamente a la conclusión de que, siendo el art. 65.2 LRBRL una norma de carácter básico, por cuanto que regula un aspecto esencial del régimen jurídico de las Administraciones locales (la impugnación de sus actos y acuerdos por parte de la Administración del Estado y de las CC.AA.), el art. 165.3 LMRLC debe ser declarado inconstitucional» (*vid. f.j. 4.º*).

«Se impugna también en el presente recurso de inconstitucionalidad el art. 168.3 c) LMRLC, por considerar que, al permitir que por Decreto se creen órganos de coordinación para el ejercicio de las funciones de asistencia y cooperación atribuidas a la Administración de la Generalidad por la legislación de régimen local, desconoce la garantía que el art. 58 LRBRL ha previsto, mediante la reserva de Ley, para la creación de dichos órganos (...).

Ahora bien, es de observar que el Abogado del Estado no ofrece argumento alguno sobre la naturaleza básica de la reserva de Ley contenida en el art. 58.1 LRBRL. Y no se justifica, ni se alcanza a saber por qué ha de ser básico que los órganos que las CC.AA. instrumenten para la coordinación de los entes locales sean creados por Ley. Antes, al contrario, por la finalidad que persiguen (flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, según la STC 214/1989, fundamento jurídico 20.º f) los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley. Baste pensar que el propio art. 58.1 LRBRL, en el párrafo siguiente a aquél que contiene la reserva de Ley, habilita al Gobierno para crear en cada CA una Comisión Territorial de Administración Local. Por todo ello, debemos desestimar la pretensión del Abogado del Estado de declarar inconstitucional el art. 168.3 c) LMRLC» (*vid. f.j. 5.º*).

«Finalmente, se impugna el art. 287.2 de la Ley catalana 8/1987. Dicho precepto otorga al pleno de la Corporación local las competencias que, sobre suspensión de la clasificación de contratistas y extensión de

las normas de clasificación del contrato de obras al contrato de suministro, otorgan los arts. 102 y 109, respectivamente, de la Ley de Contratos del Estado (LCE) a órganos estatales. En este caso, evidentemente, la inconstitucionalidad del precepto en cuestión vendría determinada por la infracción de la legislación estatal básica en materia de contratación administrativa.

A) En apoyo de su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado argumenta que el art. 102 LCE está incluido en el RDL 931/1986, siendo, por tanto, formalmente básico. El art. 109 LCE, argumenta el Abogado del Estado, lo es materialmente por cuanto atribuye una facultad de extensión normativa que supone una alteración jurídica que afecta a una pieza básica del sistema de contratación administrativa cual es la tipología de los contratos. A ello se opone la Generalidad de Cataluña alegando que el precepto impugnado no modifica la regulación básica estatal, sino que la engarza con el sistema organizativo propio de las Corporaciones locales, en línea con la propia modificación del Regl. General de Contratación del Estado por el RD 2.528/1986 (disp. final 2.<sup>a</sup>). El Parlamento de Cataluña, por su parte, sostiene que el Abogado del Estado no distingue entre la regulación material, que tiene carácter básico, y la atribución orgánica de la competencia que, obviamente, no lo tiene; pues la aplicación de la legislación estatal de contratos no supone que los órganos estatales sean órganos de contratación de las demás Administraciones Públicas.

B) Importa destacar, ante todo, que el precepto impugnado (art. 287.2 LMRLC) parte de que los criterios de clasificación de los contratistas serán los establecidos, con carácter general, por la LCE. Nada hay que objetar, y nada objeta, por lo demás, el Abogado del Estado a la disposición que acaba de mencionarse. La impugnación que ante nosotros se hace se refiere, por ello, al párrafo del precepto que a continuación añade que en cualquier caso las competencias otorgadas a órganos estatales por los arts. 102 y 109 de dicha Ley (LCE) corresponderán al pleno de la Corporación. Se trata, pues, de la atribución a un órgano local de unas potestades que la legislación del Estado atribuye al Ministro de Hacienda y al Gobierno.

Estas dos normas estatales (arts. 102 y 109 LCE) contienen una regulación distinta que exige, por ello, un análisis diferenciado, a fin de determinar si la atribución de facultades realizada por la Ley catalana al pleno de las Corporaciones locales excede o no en cada caso de la competencia de la CA. El art. 102 LCE regula las causas de suspen-

sión de las clasificaciones de los contratistas de obras (arts. 98 y ss. LCE), atribuyendo la competencia para acordar la suspensión al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Pues bien, el carácter básico del citado precepto es evidente, por cuanto la clasificación de los contratistas es un medio de acreditación ante el órgano de contratación correspondiente de la capacidad financiera, económica y técnica del contratista. Y, lo que es más importante, constituye un requisito de obligado cumplimiento para contratar con la Administración la ejecución de obras de determinado presupuesto (art. 98 LCE). A su vez, la presentación del certificado de clasificación expedido por el Registro Oficial de contratistas exige a los empresarios, en todas las licitaciones de obras de la Administración, de presentar los documentos probatorios de su personalidad y capacidad jurídica, técnica, financiera y económica (art. 312 RCE).

Lo dicho es ilustrativo de que las normas reguladoras de la clasificación de los contratistas afectan a los intereses de éstos y, más en general, a las condiciones de la contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia. Son normas que tienen por objeto garantizar la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación pública, asegurando a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones, lo que las convierte en un elemento básico de la legislación sobre contratos (art. 149.1.18 CE). La finalidad perseguida por esas normas en general (garantía de la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación) está, sin duda, presente en el art. 102 que regula las causas de suspensión, temporal o indefinida, de las clasificaciones acordadas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y ello justifica la decisión del legislador de otorgar la facultad de suspensión a un órgano estatal (M.º Hacienda) como medio de garantizar un tratamiento común de todos los contratistas frente a las distintas Administraciones.

C) Es cierto, como argumenta la Generalidad de Cataluña, que el RD 2.528/1986 (disp. final 2.<sup>a</sup>) declara que siempre que en el texto de los artículos comprendidos en el Real Decreto (entre los cuales se incluye el art. 316 que reproduce, a su vez, el art. 102 LCE) se mencione a órganos de la Administración del Estado el concepto se entenderá referido al órgano de la CA o entidad local que, en su caso, fuere competente para adoptar el acuerdo. Pero no es menos cierto que esta Disposición no opera una traslación automática y en bloque de la atribución orgánica de competencias del Estado a las CC.AA. y entidades locales. Baste

notar que la Disposición final segunda del Real Decreto mencionado dice que la competencia será del órgano autonómico o local “que, en su caso, fuere competente para adoptar el acuerdo”, lo que significa que la citada Disposición no atribuye competencias distintas ni al margen de las que correspondan a las CC.AA. y a las Corporaciones locales en virtud del bloque de constitucionalidad.

Quiere decirse con ello que existen competencias que, por su naturaleza, desbordan las que son propias e inherentes al órgano contratante. Esto es lo que sucede con las facultades de suspensión de las clasificaciones de los contratistas. El hecho de ser facultades que afectan a los intereses de los contratistas y, más genéricamente, a las condiciones generales de contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia hace que sea constitucionalmente legítima la decisión del legislador de atribuir su ejercicio a un órgano estatal, como medio de garantizar un tratamiento jurídico igualitario a todos los ciudadanos en la contratación pública. Así pues, por cuanto acaba de decirse debemos acoger la pretensión del Abogado del Estado y declarar inconstitucional el art. 287.2 de la LMRLC.

D) Por las mismas razones que han quedado expuestas debemos declarar la inconstitucionalidad del art. 287.2 LMRLC por lo que se refiere también a las competencias que el art. 109 LCE atribuye al Gobierno. Se trata de una norma, sin duda básica, por cuanto supone la decisión del legislador de facultar al Gobierno para extender a los contratos de suministros la aplicación de las normas de clasificación del Cap. I Tít. I Libro II LCE, referidas a los contratos de obras. La decisión de aplicar a los contratos de suministros las normas de clasificación de los contratos de obras, incluida la posibilidad de exigir dicha clasificación para determinado tipo de aquéllos, es, sin duda, un elemento básico de la legislación de contratos ya que constituye un medio que tiende a proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, necesarias para asegurar a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas (STC 141/1993, FJ 5.º)» (*vid. f.j. 6.º*).

*Fallo:* Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación y, en su virtud:

1.º Declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos los arts. 32.1, 148.2, 165.3, 181 a), excepto la referencia a las participaciones en ingresos de la Generalidad, y 287.2 LMRLC.

2.º Declarar que el art. 182.2 LMRLC, es conforme a la CE, siempre que se interprete en el sentido expresado en el FJ 3.º A) de esta sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

*(Sentencia n.º 331/1993, de 12 de noviembre. Pleno. BOE 10-12-1993. J.D. González Campos).*

2. *Cuestión de inconstitucionalidad núm. 69/1989, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla sobre el art. 390 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL). El Tribunal Constitucional inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad sin entrar en el fondo del asunto.*

«La presente cuestión de inconstitucionalidad versa sobre la posible incompatibilidad del art. 390 TRRL, con lo preceptuado en los arts. 133.1 y 2 y 31.1 y 3 CE. Esa incompatibilidad, a juicio del órgano judicial proponente de la cuestión, bien pudiera resultar del hecho de que, correspondiendo a la Ley la creación *ex novo* de toda figura tributaria y la fijación de sus elementos esenciales, el precepto del TRRL cuestionado habilita la creación de tributos “con fines no fiscales” por parte de los Ayuntamientos desde la más absoluta indeterminación en la concreción de esos elementos básicos y esenciales, produciéndose así la consiguiente infracción de la reserva constitucional de Ley.

El Abogado del Estado suscita, no obstante, algunas objeciones de orden procesal relativas a la admisión de esta cuestión por la derogación de la norma legal cuestionada, así como por su falta de relevancia, y que, de concurrir cualquiera de ellas, pudieran hacer imposible el enjuiciamiento en sede constitucional de las dudas de constitucionalidad que en el Auto de remisión se plantean. Estas objeciones sucintamente expuestas son las siguientes: a) el art. 390 TRRL, y que ahora se cuestiona, carece de vigor, pues fue derogado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, —después de dictarse el Auto de remisión de la cuestión, pero antes de que se registrara en este Tribunal el 12 de enero 1989—, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LHL), en su disp. derog. única ap. 1 d), que suprime los tributos con fines no fiscales de los recursos posibles para la Hacienda de las Entidades Locales (arts. 2.1 y 60); b) además, la propia Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de

Castro del Río (Córdoba) el 6 de diciembre de 1985, impugnada en el recurso contencioso-administrativo previo, y en la cual se regula el controvertido arbitrio con fines no fiscales sobre pisos y edificios unifamiliares cerrados, debe estimarse derogada en aplicación de la disp. derog. única ap. 2 LHL que indica que quedan derogadas “cuantas disposiciones de rango reglamentario regulen”, a la entrada en vigor de la presente Ley —el 31 de diciembre 1988—, las materias objeto de las disposiciones comprendidas en la cláusula derogatoria expresa del apartado anterior, y c) por último, ni tan siquiera estaba en vigor al aprobarse la Ordenanza municipal discutida (1985) el precepto legal cuestionado, es decir, el art. 390 TRRL, pues, en realidad, la Ordenanza a lo que dio aplicación fue al art. 126 del preconstitucional RD 3.250/1976, de 30 de diciembre, relativo a ingresos de las Corporaciones Locales.

A la vista de estas excepciones procesales formuladas frente a la admisibilidad de la presente cuestión, es menester admitir su existencia, circunstancia que nos impide adentrarnos en la solución del fondo del asunto.

En efecto, se hace obligado reconocer que al tiempo de dictarse el Acuerdo del Ayuntamiento de Castro del Río, por el que se aprobó la Ordenanza recurrida en el proceso previo, el día 27 de septiembre de 1985, estaba vigente el citado y preconstitucional RD 3.250/1976, sobre ingresos de las Corporaciones Locales, que en su art. 126 establecía que los Ayuntamientos podían establecer tributos con fines no fiscales, precisando que esos tributos se regirían por lo dispuesto en los arts. 473 a 475 de la entonces vigente LRL de 1955. Conviene hacer patente, por tanto, que la norma que vino a aplicar la Ordenanza municipal discutida era un Reglamento de carácter preconstitucional, pues es obvio que no pudo tener en cuenta en 1985 la Entidad Local de referencia el tenor del art. 390 de un TR aprobado en 1986 y que en su disp. derog. única ap. 1.7 deroga el citado RD 3.250/1976. Y con mayor relevancia para nuestros fines, la interposición del recurso contencioso-administrativo en el proceso *a quo* por la Junta de Andalucía se produjo el 28 abril 1986, cuando todavía no había sido aprobado el TRRL cuyo art. 390 se cuestiona. Es manifiesto, pues, que el citado art. 390 no podía ofrecer cobertura legal a la ordenanza impugnada, ya que ni estaba en vigor al aprobarse la Ordenanza discutida ni al interponerse el recurso contencioso-administrativo. En definitiva, la norma legal discutida por la Sala que eleva la cuestión era manifiestamente inaplicable a los hechos —según resulta en un mero juicio externo— y por ello este TC está facultado para apreciar el error del órgano judicial, conforme a rei-

terada jurisprudencia constitucional (SSTC 17/1981, FJ 1.º; 83/1984, FJ 1.º; 141/1988, FJ 4.º; 188/1988, FJ 3.º, entre otras) (...).

Asimismo, y con independencia de lo anterior, es evidente que tanto al tiempo de registrarse el Auto de remisión de la cuestión, como ahora en el momento de pronunciarse el juicio de constitucionalidad, la nueva LHL de 1988 (disp. derog. ap. 1 d) había derogado el art. 390 TRRL.

Aun cuando en las cuestiones de inconstitucionalidad la derogación de la norma, objeto del proceso constitucional, no impide, por sí sola, el juicio de constitucionalidad sobre la norma, pues la aplicación de la norma derogada al proceso *a quo* puede hacer necesario un pronunciamiento de este Tribunal, es claro que dicha circunstancia no concurre en el caso que nos ocupa, ya que el objeto litigioso del recurso contencioso-administrativo es una impugnación directa de Reglamentos en la que no se pretende la tutela judicial de derecho subjetivo alguno que hubiera podido nacer al amparo de la disposición impugnada, lo que hace innecesario cualquier pronunciamiento por parte de este Tribunal.

Así pues, si pronunciásemos un juicio de constitucionalidad de la norma, se transformaría una vía de control concreto en otra abstracta o desligada de la aplicación de la norma al caso, contraviniendo la prejudicialidad que el art. 163 CE exige. La presencia de este motivo de inadmisión por razones procesales, debe llevarnos en este trámite a dictar una sentencia desestimatoria».

*Fallo:* Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 332/1993, de 12 de noviembre. Pleno. BOE 10-12-1993. V. Gimeno Sendra).

## II. EMPLEO PÚBLICO

1. *Recurso de amparo núm. 2.736/90, promovido contra Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 31 de mayo de 1990, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 680/1988, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 680/1988, promovido contra bases de la convocatoria para la provisión de 7 plazas de administrativos de la plantilla de personal laboral del Ayuntamiento de Leganés (Madrid), aprobadas en sesión del Pleno de 30 de julio de 1987. El Tribunal Constitucional*

*otorga el amparo al entender que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad (art. 14 CE).*

«A juicio de los demandantes de amparo, el hecho de que, de los 41 puntos posibles, 20 se concedieran por la sola circunstancia de haber desempeñado accidental o temporalmente, en el Ayuntamiento de Leganés, la categoría objeto de convocatoria, supone una infracción flagrante del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 en relación con el art. 14, ambos CE, pues con ello se privilegia a unos concursantes muy determinados (los que venían ocupando las plazas sacadas a concurso), hasta el punto de predeterminar inevitablemente el resultado mismo de la convocatoria, toda vez que tales concursantes contaban de entrada —y por el solo hecho de concursar— con una puntuación de 20 puntos, mientras que a los restantes sólo les era posible obtener, como máximo, un total de 21 puntos fácilmente superables por aquéllos a poco que lograsen 2 nuevos puntos. En otras palabras, la puntuación concedida a un mérito sólo alegable por determinados concursantes ha primado a éstos hasta el punto de que tenían aseguradas las plazas convocadas con sólo presentarse al concurso» (*vid. f.j. 1.º*).

«Ha de coincidirse con el Ministerio Fiscal en que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por parte de las Administraciones Públicas, de manera que el trato discriminatorio denunciado sólo podría conculcar el principio general de igualdad establecido en el art. 14 CE, del que el art. 23.2 CE no es sino, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, una concreción específica en relación con el ámbito de los cargos y funciones públicos. Admitida esta puntualización del Ministerio Público, no cabe, sin embargo, aceptar que —ya desde la perspectiva del art. 14 CE— las bases de la convocatoria del concurso de méritos impugnadas por los demandantes no sean contrarias al principio de igualdad.

En efecto, para llegar a esa conclusión basta con constatar que la relevancia conferida a un mérito sólo alegable por determinados candidatos situaba a éstos en una posición de privilegio frente a los restantes concursantes, predeterminando en su favor la resolución del concurso convocado. Aun cuando, en principio, la atribución de semejante relevancia a un solo mérito no tiene por qué contrariar las exigencias del

principio constitucional de igualdad, tal principio padece irremediablemente cuando, como es ahora el caso, el mérito en cuestión no evidencia en los concursantes que pueden acreditarlo una cualidad objetiva que, por su relevancia para el desarrollo de los cometidos de cuyo ejercicio se trata con la plaza objeto de concurso, merezca hacer a sus titulares acreedores del puesto ofertado. La experiencia es, desde luego, un mérito, y conferir relevancia a su disfrute no sólo no es contrario a la igualdad, sino que, en tanto que cualidad susceptible de justificar una diferencia de trato, se cohonesta perfectamente con el art. 14 CE y es condición de obligada relevancia en atención a criterios tales como los de eficacia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Con todo, contraría abiertamente al principio constitucional de igualdad el que en un concurso de méritos que, como el de autos, se articula alrededor de la experiencia adquirida en diversos puestos administrativos, se prime desafortadamente y de manera desproporcionada —y con la consecuencia de hacerlo determinante del resultado último del concurso— la experiencia representada por el desempeño de una determinada categoría (la de los puestos convocados) en un determinado Ayuntamiento (el convocante). Un baremo en el que, tratándose de un concurso de méritos, se privilegie la experiencia adquirida en un puesto idéntico o similar a aquel de cuya provisión se trata no sería contrario a la igualdad, aun cuando a los restantes méritos alegables les fuera concedida una valoración menor, incluso considerablemente menor. Sin embargo, en el supuesto de autos no se trataba propiamente de favorecer genéricamente a quienes hubieran desempeñado puestos idénticos o similares a los ofertados, sino sólo de privilegiar a las concretas personas que los hubieran ocupado en el propio Ayuntamiento autor de la convocatoria. La imposibilidad de que los 20 puntos concedidos por ese concepto pudieran ser obtenidos por quienes hubiesen ocupado puestos idénticos en otras Corporaciones pone de manifiesto que no se trataba tanto de favorecer la experiencia en la categoría ofertada, cuanto de primar, exclusivamente, a quienes venían ocupando interinamente las plazas en disputa. Como ya quedó dicho en la STC 42/1981, es preciso que “la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar” (lo que permite computar como mérito la experiencia adquirida en puestos idénticos o similares a los que son objeto de concurso) “y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos, pero no al procedimiento seguido para adquirirlos o al centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas sí implica ya una diferencia no justificada y en consecuencia una violación del principio de igualdad” » (FJ 4.º).

Y una diferencia no justificada es, precisamente, la contenida en el baremo ahora enjuiciado, toda vez que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad. Antes aún, con semejante criterio evaluador se evidencia una clara intención de predefinición del resultado del concurso en favor de determinadas personas y en detrimento —constitucionalmente inaceptable— de aquellas que, contando con la misma experiencia, la han adquirido en otros Ayuntamientos. En la medida en que la diferencia de trato no es, por lo dicho, razonable ni puede justificarse más que en atención al privilegio que con su establecimiento quiere concederse a determinados concursantes, no cabe sino concluir que el baremo impugnado es contrario al art. 14 CE y, en consecuencia, procede la estimación del amparo pretendido» (*vid. f.j. 2.º*).

*Fallo:* Conceder el amparo solicitado, y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de los demandantes a no ser discriminados.

2.º Declarar la nulidad de las bases aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Leganés en sesión de 30 de julio de 1987 referidas al concurso de méritos convocado para la provisión de 7 plazas de administrativos de la plantilla de personal laboral de ese Ayuntamiento, retrotrayendo las actuaciones al momento de fijar las bases de la citada convocatoria, que deberán respetar el principio de igualdad.

3.º Declarar la nulidad de la sentencia de la Sección 6.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Madrid de 31 de mayo de 1990.

(*Sentencia n.º 281/1993, de 27 de septiembre. Sala Segunda. BOE 26-10-1993. E. Díaz Eimil.*)

2. *Recurso de amparo núm. 2.854/90, promovido contra el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Alicante en sesión de 25 de enero de 1990, sobre reestructuración de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación; la Resolución del Presidente de la citada Corporación de 27 de febrero de 1990 (Decreto núm. 489), que dispuso la adscripción provisional de determinados funcionarios a los nuevos puestos de trabajo reclasificados y la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Ad-*

*ministrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 26 de octubre de 1990 desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los referidos actos administrativos. El Tribunal Constitucional entiende que no se ha producido vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la Ley, al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y a la libertad sindical.*

«Al objeto de dilucidar el presente proceso de amparo conviene, ante todo, fijar los hechos relevantes de que trae causa, que se desprenden del expediente administrativo remitido a instancia de esta Sala.

El Pleno de la Excma. Diputación Provincial de Alicante en sesión de 25 de enero de 1990 aprobó una amplia reorganización del Servicio de Ingeniería que supuso la reestructuración de una de sus Unidades, la creación y amortización de determinados puestos de trabajo y la reclasificación de otros cuyas características y retribuciones variaban. En concreto, a raíz del desdoblamiento en dos negociados de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, se amortizó una plaza, se crearon dos nuevas y se reclasificaron los puestos de trabajo vinculados al Servicio de Automóviles. Estos últimos, que hasta entonces configuraban un grupo único con idénticas retribuciones, debían integrarse en cinco grupos distintos (conductor de la Presidencia, de representación, de servicios generales, de servicios específicos y de servicios auxiliares), definidos por la asignación de diferentes cometidos y consecuentemente un complemento específico diverso en su cuantía, complemento que en el caso de los conductores de servicios específicos y de servicios auxiliares era inferior al que se venía percibiendo. El Acuerdo facultaba asimismo al Presidente de la Corporación para adscribir a los funcionarios afectados por la reclasificación de puestos de trabajo.

La Resolución de la Presidencia de la Diputación de 27 de febrero de 1990, previo informe del Jefe de la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, ejerció tal facultad adscribiendo provisionalmente a la plantilla en los nuevos grupos, de forma que de los recurrentes dos quedaron clasificados como conductores de servicios específicos y los restantes como conductores de servicios auxiliares. Es de destacar, en fin, que con anterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados los conductores del Parque Móvil Provincial, por sí o a través de sus representantes, habían solicitado a la Corporación información en punto a las obligaciones y jornada que les eran legalmente exigibles» (*vid. f.j. 1.º*).

«Desde luego, el Acuerdo que reestructura la Unidad de Parque Móvil, Talleres y Redes de Comunicación, en sí mismo y aisladamente considerado, en modo alguno afecta a los derechos de libertad sindical y de acceso en condiciones de igualdad a la función pública de los recurrentes y, por tanto, la queja debe ceñirse a la pretendida vulneración del art. 14 C.E. Al efecto se arguye que el principio de igualdad impide que, siendo idéntica la situación de partida de un colectivo, algunos de sus miembros reciban posteriormente un trato jurídico peyorativo.

Sin embargo, esta tesis no puede compartirse. El funcionario que ingresa al servicio de una Administración Pública se coloca en una situación jurídica definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo, sin que en consecuencia pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (SsTC 89/1987, 129/1987, 129/1987 y 70/1988). Al amparo del principio de igualdad y por comparación con situaciones pasadas no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionariales que decidan las Administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas disfrutaban de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (STC 57/1990). La discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SsTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992).

Desde estas premisas doctrinales, la Resolución administrativa impugnada resulta constitucionalmente irreprochable. La Diputación Provincial, ejerciendo la potestad de autoorganización que expresamente le reconoce el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, acordó modificar la estructura de una de sus Unidades y reclasificar los puestos de trabajo adscritos al Servicio de Automóviles, en cuya virtud quedaban integrados en cinco grupos distintos delimitados por una serie de rasgos (la naturaleza de servicio a prestar, el tipo del vehículo que se conduce, la duración de la jornada de trabajo y las especiales circunstancias que deben reunir determinados puestos de trabajo). Determinó, pues, las funciones y características de los diversos grupos de acuerdo con criterios dotados de la suficiente objetividad y generalidad; y en atención a la responsabilidad, especial dificultad técnica, dedicación y peligrosidad en cada caso concurrentes, fijó la cuantía del correspondiente complemento específico. Este proceder respeta no sólo lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sino tam-

bién las exigencias del art. 14 C.E., sin que competa a este Tribunal sustituir o revisar la apreciación técnica llevada a cabo por los órganos de la Administración demandada» (*vid. f.j. 3.º*).

«Respecto de la adscripción provisional de la plantilla en los nuevos grupos surgidos de la reclasificación (...). En el presente caso no se plantea un problema atinente al acceso a la función pública, sino de adscripción a determinados puestos de trabajo dentro de ella. Al respecto, denuncian los recurrentes que la provisión ha venido determinada por la libre discrecionalidad del Presidente de la Corporación, sin observar los procedimientos de concurso o de libre designación.

Olvidan, sin embargo, que en nuestro ordenamiento no existe un solo sistema o procedimiento para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios, ni existe tampoco homogeneidad entre las situaciones de permanencia y estabilidad correspondientes a los diversos puestos. Esta multiplicidad de procedimientos y regímenes de permanencia no resulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible, dada la variedad de Administraciones públicas, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de puestos de trabajo en ellas existentes. Para la provisión de los puestos de trabajo las Administraciones disponen por ello de un cierto margen de actuación, aunque no es de carácter absoluto y no puede convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada supuesto se establezcan encuadran la acción administrativa (STC 207/1988).

Como es sabido, los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo por la supresión o la alteración de su contenido pueden, a propuesta del Director o Jefe de la Unidad, ser adscritos provisionalmente a otro correspondiente a su Cuerpo o Escala [arts. 21.2.b), de la Ley 30/1984 y 27 del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero]. Este procedimiento transitorio seguido en el supuesto ahora enjuiciado, en tanto deriva de una modificación de la estructura orgánica preexistente y se justifica por la necesidad de mantener el normal funcionamiento del servicio, no supone una vulneración del art. 23.2 C.E., como hemos declarado en las SsTC 18/1987 y 10/1989 resolutorias de quejas análogas a la presente. De otra parte, la adscripción respetó asimismo la garantía del nivel de puesto de trabajo, es decir, el derecho a percibir el complemento de destino correspondiente a su grado personal (arts. 21.2 de la Ley 30/1984 y 156 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

De los datos e informes aportados en el expediente tampoco cabe deducir que la adscripción se haya guiado por acepciones o pretericio-

nes individuales, produciéndose en definitiva una reserva explícita o encubierta de funciones públicas *ad personam* constitucionalmente prohibida. En efecto, el perfil profesional de algunos puestos de trabajo requería ciertas cualidades subjetivas, conocimientos o una especial dedicación que pueden ser valorados en la selección del candidato idóneo para desempeñarlos.

De todo lo dicho se desprende que no ha existido violación del art. 23.2 C.E.

Resta por examinar la violación del art. 28.1 C.E. Ciertamente, desde la STC 38/1981 este Tribunal ha resaltado la importancia de las reglas de distribución de la carga de la prueba para la efectividad de la tutela antidiscriminatoria por razones sindicales, señalando que cuando se alegue que determinada decisión encubre en realidad una conducta lesiva de los derechos fundamentales del afectado, incumbe al autor de la medida probar que obedece a motivos razonables y ajenos a todo propósito atentatorio a un derecho fundamental. Pero para que opere este desplazamiento al demandado del *onus probandi* no basta que el actor la tilde de discriminatoria sino que ha de acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de semejante alegato y, presente esta prueba indiciaria, el demandado asume la carga de probar que los hechos motivadores de la decisión son legítimos o, aun sin justificar su licitud, se presentan razonablemente ajenos a todo móvil atentatorio de derechos fundamentales; no se le impone, por tanto, la prueba diabólica de un hecho negativo la no discriminación sino la de razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada y su carácter absolutamente ajeno a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales (SsTC 55/1983, 1044/1987, 166/1988, 114/1989, 135/1990, 197/1990, 21/1992, 7/1993 y 266/1993).

En el presente caso, no se acredita un principio de prueba revelador de la existencia de un fondo o panorama discriminatorio general o de hechos de los que surja la sospecha vehemente de una discriminación por razones sindicales (...) De la simple militancia sindical de la mayoría de los recurrentes y la cualidad representativa de uno de ellos, sin otra actividad desplegada que una petición de información sobre el régimen jurídico aplicable formulada además por la totalidad de la plantilla no cabe verosímilmente presumir un móvil discriminatorio en la decisión que, tras una reclasificación de puestos de trabajo, en cierto modo impulsada por los propios interesados, les adscribe provisionalmente en los nuevos grupos buscando la adecuación al perfil profesio-

nal de cada una de las plazas. La libertad sindical no entraña la inmunidad de sus titulares frente a la aplicación razonable de reglas jurídicas generales (ATC 103/1991), y tampoco confiere a los miembros de la Junta de Personal el derecho a la intangibilidad de su puesto de trabajo, impidiendo a la Corporación adoptar aquellas medidas organizativas que considere necesarias para el mejoramiento y mayor eficacia de los servicios, ni adscribir a éstos a aquéllos de sus funcionarios que estime más capaces (ATC 367/1989).

No se aprecia, pues, vulneración alguna del derecho a la libertad sindical que invocan los recurrentes» (vid. ff.jj. 4.º, 5.º y 6.º).

*Fallo:* Denegar el amparo.

(Sentencia n.º 293/1993, de 18 de octubre. Sala Segunda. BOE 9-11-1993. A. Rodríguez Bereijo).

3. *Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 38 y 39/1989 promovidos por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los apartados 2.2 y 2.3 de la Disposición Transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción que otorgan a esos apartados, respectivamente, las Leyes andaluzas 6/1988, de 17 de octubre, y 7/1988, de 2 de noviembre. El Tribunal Constitucional estima los recursos por entender que los preceptos impugnados vulneran la normativa estatal básica en la materia incluida en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*

«El apartado 2.3 de la Ley 6/1985, de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción que le otorga la Ley modificativa 7/1988 prescribe como ya se ha dicho que el personal con contrato administrativo, afectado por cierto reglamento y que se encuentra prestando servicios activos en la Junta, adquirirá automáticamente a la entrada en vigor de la Ley la categoría de funcionario de carrera, concediendo a dicho personal el reconocimiento de los servicios prestados a efectos de antigüedad y trienios.

Es patente que el mandato de integración automática, sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido, traspasa los límites impuestos, para la racionalización de las Administraciones públicas, en la Disposición transitoria sexta de la Ley de Medidas de la Función Pública, que permite convocar "prue-

bas específicas” en ciertos casos y con las limitaciones temporales allí señaladas, pero en modo alguno habilita a una integración automática que erija la antigüedad de los servicios prestados a la Administración en título único y excluyente de otros que legitime el acceso a la función pública, precepto legal que, como se dijo en la reseñada STC 151/1992, posee carácter básico en cuanto configura una excepción a la regla general recogida en el art. 19.1 de la Ley para el reclutamiento de los funcionarios por pruebas públicas libres y objetivas.

Los razonamiento expuestos en sentido contrario por el Parlamento de Andalucía no permiten alterar esta conclusión, puesto que la finalidad de una Disposición transitoria en el acervo de nuestro Derecho no es otra que facilitar el tránsito de las Leyes viejas a las nuevas y esta disposición transitoria debe ser leída de manera conjunta, mediante una interpretación sistemática, con la Disposición adicional cuarta de la misma Ley estatal que impide a las Administraciones públicas celebrar en el futuro contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo, y con el art. 19.1 que busca un acceso libre e igualitario a las funciones públicas mediante distintas formas de concurso. Lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º es, pues, una medida excepcional, encaminada, junto a otras que allí mismo y en otros números se prevén, a resolver el problema de las funciones públicas hasta entonces ejercidas por los contratados administrativos: la clasificación por el Gobierno y los ejecutivos autonómicos de las funciones desempeñadas por éstos con el fin de determinar las plantillas de funcionarios, y otros extremos, y así el propio número 2.º de esta disposición reconoce expresamente el derecho del personal que haya prestado servicios como contratado administrativo a participar también en las pruebas de acceso de nueva creación.

En definitiva, no estando la Ley autonómica andaluza 7/1988 cubierta por competencia alguna, al sobrepasar las normas básicas fijadas por la Ley del Estado en la materia, se torna inconstitucional y, por tanto, nula. Se hace innecesario, por ello, pronunciarse sobre la posible concurrencia de otros vicios de inconstitucionalidad sustantivos derivados de la lesión de derechos fundamentales.

Por lo que atañe al apartado 2.2 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985 en la redacción que le otorga la Ley 6/1988, se integra allí automáticamente en la función pública andaluza al personal que hubiera colaborado o colaborase a la fecha de entrada en vigor de la Ley con la Junta de Andalucía mediante una relación “administrativa de carácter transitorio y no permanente y que accedió a dicha presta-

ción de servicios a través de las pruebas selectivas”, es decir, al llamado personal funcionario de empleo interino.

Según declaró la STC 151/1992 (fundamento jurídico 4.º), al enjuiciar la análoga Ley canaria en un supuesto en este extremo similar, el contenido de la norma básica estatal que opera como canon de constitucionalidad y el de la norma autonómica objeto de control no coinciden, puesto que la primera se refiere a los contratados administrativos y a la posibilidad de la convocatoria de pruebas específicas de acceso para ello, mientras la Ley autonómica ordena la integración autonómica de los funcionarios de empleo interino. La norma autonómica, en consecuencia, contempla un supuesto no recogido en la excepción a la regla general que la norma básica recoge por dos razones: el carácter de funcionarios interinos y la falta de previsión de pruebas de acceso específicas. Ambos motivos aunque pudiera pensarse en una hipotética equiparación a estos efectos entre funcionarios interinos y contratados administrativos con apoyo en la naturaleza del problema y en el número 2.º de esta disposición llevan a declarar la falta de cobertura competencial de la Ley autonómica que vulnera los límites con carácter de básicos establecidos en el art. 19 de la Ley de Medidas de la Función Pública y en la excepción sentada en la Disposición transitoria sexta, número 4.º.

Por consiguiente, de nuevo, la exclusión de pruebas específicas de acceso en la Ley autonómica viola la norma básica en la materia *ex* arts. 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución. Esta falta de cobertura competencial hace innecesario plantearse la lesión del art. 23.2 de la Constitución, de acuerdo también con la forma en que el litigio se suscita por la demanda» (*vid. ff.jj. 3.º y 4.º*).

*Fallo:* Estimar los recursos interpuestos y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los preceptos impugnados.

(*Sentencia n.º 302/1993, de 21 de octubre. Pleno. BOE 9-11-1993. C. de la Vega Benayas*).

### III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Recurso de amparo núm. 2.228/1991, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 10 de mayo de 1991, que anuló la Orden de 11 de noviembre de 1988 de la Consejería de Gobernación de la Junta*

*de Andalucía, por la que se adjudicaba al solicitante de amparo puesto en el Negociado de Adquisición y Expropiación de la Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía. El recurrente alza su queja contra la citada Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de mayo de 1991 que le despoja de su plaza, sin haberle tenido por parte en el mismo como consecuencia de un defecto de emplazamiento. El Tribunal Constitucional estima el recurso y otorga el amparo.*

«En el presente caso, lo que resulta de las actuaciones del recurso contencioso-administrativo núm. 3.105, tramitado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, es que interpuesto el referido recurso contra la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de noviembre de 1988 que resolvía el concurso de méritos convocado por Orden de 8 de julio de 1987, la Sala, mediante providencia de 11 de julio de 1989, acordó interesar el emplazamiento de los posibles interesados por plazo de nueve días antes de la remisión del expediente, que también se reclamaba en dicha providencia. La Junta de Andalucía, al tiempo que remitía el expediente, comunicó a la Sala, por oficio de fecha 27 de noviembre de 1989, haber efectuado el emplazamiento al interesado, para que compareciera ante Sala provisto de Abogado y Procurador en el plazo de nueve días. Este emplazamiento se realizó no de forma personal, sino mediante la inserción del anuncio de la interposición del recurso en el "Boletín" de la Junta de Andalucía de 9 de diciembre de 1989, que fue ordenado por la Dirección General de la Función Pública. Una vez dictada Sentencia el 10 de mayo de 1991, que dejó sin efectos la Orden por la que se adjudicaba el puesto del actual recurrente, se dictó Orden de 22 de julio de 1991 disponiendo el cese del señor R.V., lo que fue notificado al interesado por la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia el 14 de octubre de 1991.

A la vista de lo expuesto, cabe aceptar que ha habido un incumplimiento de las normas que disciplinan los emplazamientos en el proceso contencioso-administrativo, toda vez que se omitió el emplazamiento personal de quien como el recurrente en amparo aparecía ante el órgano judicial como titular del derecho afectado por el recurso. Resulta poco comprensible que el emplazamiento del mismo se hubiera efectuado mediante la notificación por edictos, que no asegura el conocimiento preciso del acto de comunicación, cuando era además perfectamente posible su personal emplazamiento. Tal actuación es reveladora de una falta de diligencia que hay que imputársela a la Administración Autonómica, al asegurar al órgano judicial que se había efectuado el

emplazamiento de los posibles interesados, dando a entender el cumplimiento real del mismo, y haberlo efectuado, en realidad, por el emplazamiento edictal.

De otro lado, no existen datos en el presente caso de los que cupiera inferir que la parte conocía la interposición del recurso, por lo que la vulneración del derecho fundamental hay que atribuirlo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y, en consecuencia, estimar el recurso» (*vid. ff.jj. 3.º y 4.º*).

*Fallo:* Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE, y en su virtud, el derecho a ser emplazado en el recurso contencioso-administrativo núm. 3.105/1989 seguido en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 10 de mayo de 1991, dictada en el anterior recurso.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento de emplazamiento aludido en el n.º 1.

(*Sentencia n.º 314/1993, de 25 de octubre. Sala Primera. BOE 30-11-1993. C. de la Vega Benayas*).

2. *Recurso de amparo núm. 778/1992, interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 11 de febrero de 1992, que anuló el acto administrativo de concesión de licencia municipal a favor de la hoy demandante de amparo. Alega esta última que al no haber sido emplazada personalmente en el proceso contencioso-administrativo, a pesar de que en él se dilucidaba la anulación de la licencia de obras de la que ella es titular, no sólo se ha infringido el art. 64.1 LJCA, sino también el art. 24.1 CE. El Tribunal Constitucional estima el recurso y otorga el amparo.*

«En el presente caso, no resulta acreditado el oportuno emplazamiento personal y directo de la titular de la licencia administrativa, destinatario de un acto del que se derivaban a su favor determinados derechos, que estaba directamente interesado en el desarrollo del proceso judicial, y se vio privado de los citados derechos como consecuen-

cia de la omisión de su emplazamiento personal. Tampoco se acredita que la interesada tuviera conocimiento por medios externos al proceso de la interposición del recurso. Por ello, es obligado concluir que la demandante de amparo ha sido privada indebidamente de sus oportunidades de alegación y defensa y que se ha producido la vulneración de derechos fundamentales que determina la concesión del amparo solicitado».

*Fallo:* Estimar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 11 de febrero de 1992, en recurso núm. 1.174/1990, y de las actuaciones judiciales siguientes a la presentación del escrito de interposición del recurso.

2.º Reconocer el derecho de la solicitante de amparo a obtener tutela judicial efectiva.

3.º Restablecer a la misma recurrente en la integridad de su derecho a cuyo efecto habrán de ser retrotraídas las actuaciones al momento en que debió ser emplazada en el recurso contencioso-administrativo.

*(Sentencia n.º 325/1993, de 8 de noviembre. Sala Primera. BOE 10-12-1993, F. García-Mon y González-Regueral).*

#### IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. *Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.111/1988, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla sobre el artículo 19.1.2 a) de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, en relación con los arts. 17.3, 18.4, 19.1.1.ª, 20.1 y 20.2 de la misma Ley. El Tribunal Constitucional desestima la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el art. 19.1.2 a) de la Ley andaluza no contradice lo dispuesto en los artículos 14 y 25.1 de la CEE.*

«El precepto legal cuestionado de modo directo [art. 19.1.2 a)] impone también la publicación... de “la relación de fincas que, por el incumplimiento de su función social, o según el grado de aprovechamiento real de los recursos: a) Son objeto de inmediata expropiación del dominio o del uso, tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables, por

no alcanzar el 50 % de los índices medios de la comarca fijados por el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria” (vid. f.j. 1.º).

«Examinaremos en primer lugar si el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 puede decirse contrario a lo dispuesto en el art. 25.1 CE, precepto que otorga valor de derecho fundamental al principio de legalidad en materia sancionadora (penal y administrativa) y que garantiza, más específicamente, que nadie pueda ser sancionado por acciones u omisiones que no estuvieran previamente tipificadas como “infracción administrativa”. El planteamiento del Tribunal *a quo* descansa en la afirmación expresa de que la llamada “expropiación-sanción” por incumplimiento de la función social de la propiedad supone, en efecto, una “sanción” en el sentido del citado art. 25.1 y que queda sujeta, por lo mismo, a las exigencias (*lex scripta, praevia y certa*) de él derivadas (...). La denominada “expropiación-sanción” que prevé y ordena en parte la Ley andaluza no presenta, en otras palabras, naturaleza distinta de la que corresponde al mismo instituto regulado en la legislación del Estado, de modo que es obligado predicar de ella lo que ya se expresó por el Tribunal en el pasaje transcrito de la STC 42/1989: no estamos ante “sanciones”, sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), instrumento que se incardina a todos los efectos (incluido, claro está, el indemnizatorio) en el instituto típico, aunque de plasmaciones plurales, que es la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o —como aquí ocurre— de “interés social” (art. 33.3 CE). Las garantías constitucionales ante la expropiación forzosa son, por tanto, las que derivan del propio art. 33 CE, sin que resulte de cita pertinente, a tal efecto, lo prevenido en el art. 25.1 CE que invoca el Auto de planteamiento, que se refiere, en lo que aquí interesa, a ilícitos y sanciones administrativos y no tienen tal carácter ni los supuestos que dan origen a estas expropiaciones ni las expropiaciones mismas.

Ha de rechazarse, pues, en cuanto a este extremo, la duda de constitucionalidad planteada por la Sala *a quo*. El art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 no afecta siquiera al ámbito protegido por el art. 25.1 CE» (vid. f.j. 3.º).

«La segunda tacha de inconstitucionalidad que se opone al art. 19.1.2 a) se fundamenta, como ya vimos en la apreciación judicial de que tal precepto viene a prescindir, para la “inmediata expropiación” que prevé, de un trámite procedimental establecido en la legislación del Estado en supuestos de expropiación por incumplimiento de la función

social de la propiedad, trámite consistente en la previa intimación o requerimiento al titular de la explotación a fin de que repare aquel incumplimiento, acomode el cultivo a las exigencias derivadas de la función social de la tierra y evite, de tal modo, la expropiación del uso o del dominio de la finca (art. 72.3 LEF y art. 5 Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables). Estima el Tribunal *a quo* que tal divergencia entre la normativa estatal y la autonómica equivale a una conculcación de la exclusiva competencia del Estado en orden a la “legislación sobre expropiación forzosa” (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) “en relación” —se dice— con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales: arts. 14 (principio y derecho de igualdad), 139.1 (igualdad de derechos y obligaciones de los españoles “en cualquier parte del territorio del Estado”) y 149.1.1.<sup>a</sup> (competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles “en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”) (...) Invoca la Audiencia de Sevilla el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE “en relación” con los arts. 14, 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> CE, planteamiento que no puede entenderse sino en el siguiente sentido: para el juzgador *a quo*, la extralimitación competencial de la regla cuestionada (que conculcaría lo dispuesto en el repetido art. 149.1.18.<sup>a</sup>) provocaría, como efecto, hay que pensar, “reflejo”, la vulneración del principio constitucional de igualdad y la quiebra, también, de otras exigencias relativas a la organización territorial del Estado (art. 139.1) o a la distribución de competencias entre instituciones generales y CC.AA. (art. 149.1.1.<sup>a</sup>).

El Tribunal no puede compartir este planteamiento. No es sólo que la cita de los arts. 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18.<sup>a</sup>, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la CE ha querido preservar en todo el territorio del Estado (véase, para otro supuesto, STC 152/1988, FJ 2.<sup>o</sup>). Más importante es advertir que la conexión que la Sala ha establecido entre la postulada quiebra del orden constitucional de competencias y la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14) carece de fundamento.

Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad *ex* art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo Legislador), y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las CC.AA. de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre

ellos, los arts. 139.1, 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.18<sup>a</sup>, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas STC 122/1988, FJ 5.º). Pero ni la igualdad así procurada por la CEE —igualdad integradora de la autonomía— puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas), ni cabe tampoco sostener que esta última —igualdad en la ley y ante ley— resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (FJ 3.º), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional).

La hipotética conculcación por una CA de las competencias exclusivas del Estado no entraña por sí misma la discriminación prohibida por el art. 14, precepto que impone un tipo específico de juicio de constitucionalidad —juicio de igualdad— cuya verificación no puede hacerse depender de la previa determinación de si se ha vulnerado o no el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., pues bien claro está que, si así fuera, se perdería la identidad propia de este principio y se daría lugar a un enjuiciamiento de la diversidad normativa propia al Estado de las autonomías con arreglo a criterios inconciliables con esa misma diversidad. Así es preciso reconocerlo no sólo, desde luego, por alcanzar un elemental rigor en la interpretación de unas y otras determinaciones constitucionales, sino por respetar, también, el propio ámbito de los procesos jurisdiccionales (amparo ordinario *ex* art. 53.2 y amparo constitucional) que tienen su razón de ser en la defensa de determinados derechos fundamentales, defensa procesal que se pondría en riesgo si pudiera impetrarse con éxito para depurar, de modo directo, supuestas inconstitucionalidades ajenas a tal ámbito de protección.

Cuanto queda dicho impide, como bien se comprende, entrar ahora a examinar si el art. 19.1.2 a) L 8/1984 ha vulnerado o no el orden constitucional de competencias que condiciona y limita, dentro del Tít. VIII CE, la legislación sobre expropiación forzosa dictada por la CA Andalucía. Ni tal hipotética contradicción sería, en sí misma, relevante para la resolución del proceso *a quo* (dirigido sólo al amparo de derechos fundamentales) ni tampoco cabría reconocer, en semejante hipótesis, una

vulneración “derivada” o “consiguiente” del derecho a la igualdad. Ahora sólo procede examinar, en definitiva, si el art. 19.1.2 a) ha vulnerado tal derecho fundamental (art. 14 CE).

La respuesta no puede ser sino negativa. De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas no se funden en alguna de las interdicciones previstas en el art. 14 CE o que respondan a un fin constitucionalmente válido; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin [STC 158/1993, FJ 2.º b)]. Ninguna de estas exigencias ha sido contrariada por el precepto que se cuestiona, en el que, como es obvio, no se introduce siquiera diversificación alguna entre los titulares de explotaciones agrarias en Andalucía a efectos del cumplimiento, por todos ellos, de la función social de la propiedad de la tierra y de la eventual adopción, para alcanzar tal fin, de una medida expropiatoria del uso o del dominio. No estamos, en otras palabras, ante una norma diferenciadora, sino, si acaso, ante una regla “diferente” de la establecida, a los mismos efectos, en la legislación del Estado, pero ya se ha dicho que tal hipotética divergencia —sobre la que se ha basado esta cuestión de inconstitucionalidad— ni afecta al principio constitucional de igualdad ni puede, tampoco, por lo antes expuesto, ser examinada en el presente proceso» (*vid. ff.jj. 4.º, 5.º y 6.º*).

*Fallo:* Declarar que el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984, de 3 de julio, del Parlamento de Andalucía, no está en contradicción con lo dispuesto en los arts. 14 y 25.1 CE y desestimar, por tanto, la cuestión de inconstitucionalidad.

(*Sentencia n.º 319/1993, de 27 de octubre. Pleno. BOE 30-11-1993. A. Rodríguez Bereijo. Votos particulares formulados por L. López Guerra y R. de Mendizábal Allende*).

## V. ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

1. *Conflictos positivos de competencias núms. 968/87 y 1.989/88, promovidos por el Gobierno de la Nación contra el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Segu-*

*ridad Social del Gobierno Vasco por el que se establecen subvenciones a la contratación de extoxicómanos con fines terapéuticos, en reinserción y rehabilitación, y contra el art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco, sobre regulación del programa de ayudas a la contratación de extoxicómanos con fines de rehabilitación y reinserción social. El Tribunal Constitucional declara que la competencia controvertida corresponde al Estado por tratarse de normativa laboral y anula las disposiciones impugnadas.*

«Ambos preceptos arts. 7 de la Orden de 1987 y 11 del Decreto de 1988 tienen el mismo contenido. Dicen así, copiados a la letra: “En atención a que la reinserción y rehabilitación son las causas fundamentales de la promoción de estos contratos, en los mismos se consignarán como causas de extinción del contrato, al amparo del art. 49.2 del Estatuto de los Trabajadores, las siguientes: a) Que el trabajador contratado se aparte de las instrucciones del Centro de Salud en lo relativo al seguimiento y control de recuperación. b) Que el trabajador contratado consuma drogas en el período de vigencia del contrato”» (*vid. f.j. 1.º*).

«No se trata de cláusulas contractuales o de condiciones generales de los contratos (impuestas por una de las partes en los contratos de adhesión) sino de una previsión, determinación o regla (y su consecuencia) atinente a la relación contractual laboral, establecida por la Administración Vasca (Orden y Decreto) en función legiferante. No son “cláusulas válidamente pactadas al amparo del art. 49.2 ET”, como dice el Gobierno Vasco, sino repetimos regla normativas: Presupuesto de hecho (incumplir el trabajador las condiciones impuestas) y consecuencia jurídica, es decir, la extinción del contrato. El Gobierno Vasco, pues, ha ejercido una potestad de desarrollo normativo, una potestad formalmente reglamentaria que se configura, según dice el Abogado del Estado, como una auténtica norma jurídica y fuente del Derecho y no como simple acuerdo de voluntades *inter partes*. Por consiguiente, nos encontramos con un precepto normativo de carácter laboral» (*vid. f.j. 3.º*).

«Hay que partir de la base de lo dispuesto en los ya citados arts. 149.1 C.E. y 12.2 del Estatuto Vasco, es decir, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma (...). Corresponde al Estado en este ámbito tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, quedando para la Comunidad Autónoma la función reglamentaria tocante a los aspectos organizativos de su Administración en la materia discutida» (*vid. f.j. 4.º*).

*Fallo:* La titularidad de la competencia controvertida, ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, y el art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco, corresponde al Estado, siendo, por tanto, nulas dichas disposiciones.

(Sentencia n.º 360/1993, de 3 de diciembre. Pleno. BOE 29-12-1993. C. de la Vega Benayas).

## VI. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA

### A) Comercio interior

1. *Recursos de inconstitucionalidad núms. 978/92 y 981/92, acumulados, y promovido, el primero, por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra los arts. 3 a 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior, y el segundo, por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra los arts. 4.3, 5, 10 y 12 e), y, por conexión con los mismos, el art. 21.1 b), c) y f) de dicha Ley. El Tribunal Constitucional estima parcialmente los recursos y declara la inconstitucionalidad de los arts. 5; 10 en el inciso «no inferior a siete días»; 12 e) en igual inciso «no inferior a siete días»; así como el artículo 21.1 c) de la Ley catalana impugnada.*

«Tanto el Comisionado de los Diputados impugnantes como el Abogado del Estado recurren contra el art. 5 de la Ley Autonómica, el cual, al limitar el horario de la actividad de los establecimientos comerciales, contraviene lo dispuesto en el art. 5 del RDL 2/1985 de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, cuyo núm. 1 establece que “el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como los días y números de horas de actividad semanal de los mismos serán de libre fijación por las empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía” (...).

El traslado de las anteriores conclusiones al examen del art. 5 de la Ley catalana conduce a la apreciación de su inconstitucionalidad. En efecto, aunque la Comunidad Autónoma, en los términos del art. 12.1.5 de su Estatuto de Autonomía, posee competencia normativa so-

bre la materia de comercio interior, en la que se inserta el subsector material de horarios comerciales, el precepto impugnado, sin embargo, se opone a la libertad proclamada en el art. 5.1 RDL 2/1985, toda vez que, frente a la completa autonomía otorgada a las empresas en todo el territorio nacional para fijar el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, así como los días y el número de horas de su actividad semanal, el referido precepto establece restricciones a dicha autonomía al señalar un límite máximo de horas al tiempo semanal de apertura y declarar inhábiles los domingos y días festivos. Y dado que, conforme a lo anteriormente expuesto, el Estado, al dictar la norma básica liberalizadora, se amparó lícitamente en el título competencial del art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE, la oposición constatada supone un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de la competencia estatutaria de que se ha hecho mención, lo que ha de conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida» (*vid. f.j. 4.º*).

«Según el Abogado del Estado, los arts. 10 y 12 e) de la Ley catalana invaden la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.6.<sup>a</sup> CE al suponer una regulación de fondo de la relación jurídico-mercantil. El primero de estos artículos determina que “en la venta de productos a domicilio el vendedor está obligado a poner en conocimiento del consumidor, por escrito, el derecho que le asiste de disponer de un período de reflexión, no inferior a 7 días, durante el cual puede decidir la devolución del producto de que se trate y recibir las cantidades que haya entregado”. A su vez, el art. 12 e) dispone que, entre los datos informativos que han de contener, de forma clara e inequívoca, todas las ofertas de venta a distancia, figurará “el período de reflexión, no inferior a 7 días, durante el cual el consumidor puede devolver el producto y recibir la cantidad satisfecha”. A criterio del recurrente, el legislador autonómico sobrepasa aquí el ámbito de la regulación administrativa, penetrando en el espacio propio del Derecho privado e innovando el contenido contractual necesarios de unas determinadas modalidades de la compraventa.

Tal objeción debe compartirse, en principio, en lo que respecta al art. 10. En este precepto el legislador autonómico no se ha limitado simplemente a garantizar los derechos informativos de los consumidores. Su pretensión ha ido más lejos, instituyendo una causa de rescisión contractual cuya regulación es de competencia estatal (*ex art. 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> CE*). Precisamente el Estado, para incorporar al Derecho español la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/577 de 20 de diciembre, sobre protección de los consumidores en

los contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles, ha tenido que utilizar la forma de Ley —se dice en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1991, de 21 de noviembre— dado que en la misma “se establecen preceptos que afectan y modulan el régimen del perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos, materias éstas que aparecen reguladas en el Código Civil”; preceptos entre los que se halla el art. 5, que reconoce al consumidor el derecho de poder revocar su declaración de voluntad, sin necesidad de alegar causa alguna hasta pasados 7 días contados desde la recepción del producto adquirido.

Es indudable, pues, que dicho art. 10 contiene una norma en la que se reconoce y regula un derecho de devolución, que pertenece a la titularidad estatal, incurriendo por ello en un exceso competencial que conlleva su inconstitucionalidad y nulidad, tal y como tuvimos ocasión de declarar en el FJ 5.º de la STC 264/1993, en relación con una disposición sustancialmente idéntica; el art. 30.2 de la Ley 9/1989 de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón.

Conviene, sin embargo, aclarar que la norma aragonesa carecía del elemento informativo que se incluye en la norma catalana, en la cual son fácilmente distinguibles dos contenidos distintos; uno, relativo a la regulación de un derecho de devolución para la cual la Comunidad Catalana carece de competencia y, otro, referente a la información del derecho, que incurre en inconstitucionalidad solamente en la medida en que se conecta con esa regulación inconstitucional del mismo.

Este doble contenido nos obliga, pues, a precisar que la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta, siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador que ostente la competencia para ello; en el caso contemplado, el legislador estatal.

Por lo tanto, si es cierto que la Generalidad de Cataluña vulneró la competencia estatal al regular el derecho de devolución, también lo es que no existe obstáculo competencial alguno para que dicha Comunidad disponga que en la venta domiciliaria el vendedor está obligado a poner en conocimiento del comprador el derecho que a la devolución del producto y a recibir las cantidades que haya entregado le conceda la legislación estatal vigente, concretada, en este momento, en el art. 5 de la Ley 26/1991, ya citada.

En consecuencia, para establecer en sus justos términos los límites competenciales excedidos por el art. 10 recurrido y mantener el criterio aplicado en la referida STC 264/1993, basta con eliminar del art. 10 aquellos elementos que contengan regulación del derecho de devolución que en el mismo se establece, dejando subsistente lo referente a la obligación informativa, que en su consecuencia debe entenderse referida al derecho de devolución previsto en las leyes estatales en relación con la venta domiciliaria, objetivo que se satisface plenamente declarando inconstitucional y nulo el inciso del artículo que dice “no inferior a 7 días”, con lo cual la norma queda reducida a imponer, en ejercicio de la competencia autonómica sobre defensa de consumidores y usuarios, una obligación de informar que carece de incidencia alguna en el alcance y contenido del derecho sobre el que se informa.

Aplicando igual criterio al art. 12 c) debemos declarar inconstitucional el inciso “no inferior a 7 días” que asimismo se contiene en él» (*vid. f.j. 5.º*).

«Del art. 21.1 de la Ley, que tipifica como infracciones una serie de conductas contrarias a lo establecido en las disposiciones anteriores, el Abogado del Estado impugna, por conexión, los aps. b), c) y f). (...) El ap. c), atinente al “incumplimiento del régimen de horarios comerciales que fija el art. 5 de la presente Ley”, debe, en efecto, declararse inconstitucional, habida cuenta de la ilegitimidad del precepto con el que se conecta» (*vid. f.j. 6.º*).

*Fallo:* 1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad núms. 978/1992 y 981/1992 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 5.10 en el inciso «no inferior a 7 días», 12 e) en igual inciso «no inferior a 7 días» y el 21.1 c) Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de diciembre, de Comercio Interior.

2.º Declarar que el art. 4.2 de dicha Ley no es inconstitucional interpretado de conformidad con el FJ 3.º *in fine* de esta sentencia.

3.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

(*Sentencia n.º 284/1993, de 30 de septiembre. Pleno. BOE 26-10-1993. E. Díaz Eimil. Votos particulares que formulan, el primero C. Viver Pi-Sunyer, al que se adhieren C. de la Vega Benayas, V. Gimeno Sendra y R. de Mendizábal Allende; y el segundo J. Gabaldón López*).

## B) Telecomunicaciones

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 200/86, planteado por el Gobierno de la Nación, frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la inspección y control de la Televisión. El Tribunal Constitucional declara que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas y, en consecuencia, declara la nulidad del Decreto impugnado.*

«El Decreto catalán objeto de conflicto precisa en su art. 1 su ámbito de aplicación determinando que incluya “la realización o transmisión simultánea de imágenes y sonidos, destinados al público en general o a un sector de éste, cualquiera que sea su finalidad” y, añade, siempre y cuando “que no disponga de concesión legalmente otorgada, de acuerdo con la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión”; y en el párrafo 3.º del Preámbulo se afirma que la gestión del medio televisivo no es susceptible “actualmente”, el Decreto fue publicado en el Diario autonómico el 4 de octubre de 1985, de ser cedida a personas físicas o jurídicas “salvo en las concesiones hechas por la Ley a las Comunidades Autónomas”. Por tanto, la finalidad de la normativa discutida se encuentra en impedir la gestión del servicio público televisivo por personas físicas o jurídicas que carezcan de la correspondiente concesión. Todo lo cual se corrobora con la lectura del art. 2 del Decreto que establece la responsabilidad administrativa por estas actividades ilegales de la persona física o jurídica que sea titular de la actividad de radiodifusión o propietaria de los equipos y conozca su destino. Así como, con lo dispuesto en el art. 3 que faculta al Gabinete de Radiodifusión y Televisión para interrumpir estas emisiones “que no dispongan de concesión administrativa” y proceder al precintado de los equipos.

Vistas así las cosas, es preciso traer a colación una vez más que el Estatuto de la Radio y la Televisión, ciertamente, no es una norma atributiva de competencia, pero sí una norma delimitadora de competencias en la materia por todas, la STC 26/1982; un Estatuto al cual se remite el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para fijar los términos y casos en los que ha de producirse el desarrollo legislativo y la ejecución autonómica de las normas básicas estatales, y que el propio art. 1 del Decreto impugnado invoca; pues bien, ese Estatuto de la Radio y Televisión establece en su art. 2.2 que el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titula-

ridad estatal que se cree para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma: el llamado tercer canal, que fue objeto de disciplina normativa por la antes citada Ley 46/1983, de Regulación del Tercer Canal, en cuyo art. 1 se autoriza al Gobierno para otorgar en régimen de concesión en los respectivos ámbitos autonómicos un canal de televisión estatal, proporcionando para ello a cada Comunidad Autónoma solicitante la infraestructura técnica necesaria constituida por una red de difusión (art. 2). En desarrollo de esta normativa legal, se dictó el Real Decreto 2.296/1984, en el cual se concedía a la Generalidad de Cataluña la gestión directa del tercer canal. En la medida en que el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 2 y Disposición adicional cuarta), al que se remite el Decreto autonómico enjuiciado, se refiere de manera expresa a este llamado tercer canal de televisión autonómica y titularidad estatal, y en que su concesión a la Comunidad Autónoma corresponde al Gobierno tal y como se ha reseñado, las medidas accesorias de esta principal que quepa ejercer en la inspección y control de emisoras clandestinas no sometidas a concesión estatal, y que puedan interferir en la gestión directa del tercer canal por la Generalidad, deben de corresponder al Estado de acuerdo con los criterios jurisprudenciales expuestos en el fundamento jurídico anterior.

Otro tanto cabe decir, todavía con mayor claridad, respecto de las emisoras clandestinas que se sirvan como soporte físico del cable, que el art. 1 del Decreto catalán fija también dentro de su pretendido ámbito de aplicación, puesto que ya resolvimos en la STC 21/1988 que era constitucionalmente lícito que el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 2.2) y la Ley Reguladora del Tercer Canal (Disposición adicional primera), a la que se remite aquél, reserven en exclusiva esta actividad al Estado.

Por otro lado, aunque al tiempo de dictarse el Decreto catalán objeto de conflicto no estaba en vigor la antes citada Ley 10/1988, de Regulación de la Televisión Privada, es preciso tenerla en cuenta al tiempo de proceder a este control normativo por motivos competenciales de la disposición autonómica recurrida (véanse las SsTC 87/1985, 137/1986, 27/1987, 48/1988, 147/1992 y la reciente STC 146/1993 en la que se reseñan las anteriores). Pues bien, destaca el art. 1 de dicha Ley que la titularidad del servicio público esencial de la televisión corresponde al Estado, como estableció el art. 1.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, quien puede regular la gestión indirecta del servicio por parte de sociedades anónimas (art. 2) y otorgar su concesión a través del Gobierno mediante el oportuno concurso público (art. 3). En consecuencia, la inspección y control de las emisoras privadas y clandestinas de

televisión que son a las que realmente parece venir destinado el Decreto recurrido habida cuenta de la titularidad del Estado para otorgar la concesión, debe corresponder igualmente al Estado en aplicación de la misma regla seguida en los casos anteriores, tal y como se reconoce tácitamente en el art. 26 de dicha Ley al facultar al Gobierno para el cierre inmediato de las emisoras que no hayan obtenido una previa concesión administrativa.

En definitiva, tanto en el marco de la televisión por cable que queda por Ley reservada al Estado, como en el de la Ley de la Televisión Privada y de sus correspondientes concesiones por parte del Estado a personas jurídicas de Derecho privado, o en el de la utilización autonómica de la infraestructura de la red estatal de radiodifusión, las potestades de naturaleza ejecutiva referida a la inspección, vigilancia y control de emisiones clandestinas, o a la adopción de medidas provisionales como son el precintado y depósito de los equipos, o a la instrucción de expedientes sancionadores, deben corresponder al Estado, ya que es éste quien ostenta las competencias principales en la materia para la gestión directa o el otorgamiento de las concesiones de las que derivan esas otras accesorias de aquéllas.

Con la solución seguida, por otra parte, es obvio que utilizamos el mismo criterio jurídico que en la ya mencionada STC 18/1993 nos condujo a reconocer a la Generalidad, en cambio, la titularidad de estas mismas competencias de ejecución respecto de las emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia» (*vid. f.j. 1.º*).

«Como conclusión pertenece al Estado la titularidad de las facultades de inspección, interrupción de emisiones, precintado y depósito de los equipos, y determinación de las responsabilidades administrativas que correspondan a las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión sin ostentar la correspondiente concesión otorgada por el Estado; facultades indebidamente ejercidas por la Generalidad de Cataluña en el Decreto objeto de conflicto, que viene, por tanto, viciado de incompetencia y debemos declarar nulo» (*vid. f.j. 5.º*).

*Fallo:* Declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas y ejercidas a través del Decreto de la Generalidad de Cataluña 270/1985, de 19 de septiembre, de actividades relativas a la televisión, y, en consecuencia, declarar su nulidad.

(Sentencia n.º 278/1993, de 23 de septiembre. Pleno. BOE 26-10-1993. V. Gimeno Sendra).

## VII. MEDIO AMBIENTE

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 74/86 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente a los artículos 5 y 6, apartado 5.º, del RD 1.613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el RD 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión. El objeto del conflicto estriba en resolver si dichos preceptos invaden las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente (art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). El Tribunal Constitucional declara que la titularidad de la competencia ejercida en el art. 5 del RD 1.613/1985, en la redacción que le otorga el RD 1.154/1986, corresponde a la Generalidad de Cataluña en los términos señalados en el f.j. 4.º de la Sentencia, mientras que el art. 6.5 del RD 1.613/1985, en la redacción que le otorga el RD 1.154/1986, no lesiona el orden constitucional de competencias.*

«La controversia constitucional queda reducida a resolver a quién corresponde constitucionalmente, si a la Generalidad de Cataluña o al Estado, la declaración y ulterior cesación como zona contaminada cuando se dan las circunstancias previstas en el art. 5 del RD 1.154/1986» (vid. f.j. 2.º).

«El artículo 5 del RD 1.613/1985, en su redacción actual desconoce toda posibilidad de ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas, para tratar cualquier tipo de problemas de contaminación de dimensión supraautonómica. Adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado mediante una decisión única con la consiguiente exclusión de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

Es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto a las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia esta-

tal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona —art. 45.1 CE—, que se refiere en particular a la prevención de la contaminación atmosférica (...) Ello no se niega por la propia Generalidad de Cataluña, que admite que, en casos extraordinarios y a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad, podría ceder la competencia autonómica en favor del Estado. Sin embargo, la norma cuestionada no se limita sólo a estos supuestos, ni en su redacción establece cautelas especiales, en función del carácter extraordinario o excepcional de la situación, ni se refiere a razones de grave y urgente necesidad, sino que hace de la intervención ejecutiva del Estado una situación normal, lo suficientemente genérica y ambigua, al referirse genéricamente a naturaleza, circunstancias concurrentes, al origen y a los efectos, como para dar lugar a un vaciamiento efectivo de las competencias de las Comunidades Autónomas, y, en concreto, de la de Cataluña incluyendo aquellos casos en los que la simple coordinación de la actuación propia de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas podría conseguir el mismo o un mejor resultado sin quiebra ni restricción de las competencias de las Comunidades Autónomas afectadas.

De todo ello se deduce que no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables. En la medida en que el art. 5 del RD 1.613/1985 reconoce competencia al Estado más allá de estos excepcionales supuestos, invade y desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña» (*vid. f.j. 4.º*).

«El art. 6.5 del RD 1.613/1985 se refiere al supuesto en que “la declaración o cesación de la zona de atmósfera contaminada corresponda al Gobierno”. Es claro que en cuanto dicho precepto se considere como aplicación de lo previsto en el art. 5 del mismo RD, incurre en el mismo vicio de extralimitación competencial de aquél. Pero según hemos dicho en el f.j. anterior, esa extralimitación competencial no excluye, e

incluso así lo admite la propia Generalidad de Cataluña, que pueda existir un margen legítimo para la actuación del Estado, y por tanto para la declaración o cesación de zona contaminada por parte del Gobierno. Pues bien, y en relación con este supuesto hemos de examinar si el art. 6.5 de la disposición controvertida lesiona el orden constitucional estatutario de competencias.

A tal efecto, es preciso traer a colación, según el art. 6 del RD 1.613/1985, que la declaración de "Zona Atmosférica Contaminada" de un núcleo de población, lugar o área territorial, en cuanto constatación de la situación de emergencia, pone fin a un procedimiento o expediente administrativo tramitado tras la denuncia de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, ante las autoridades ambientales correspondientes, o actuando estas mismas con impulso de oficio cuando lo consideren justificado o así se reclama por el CIMA (Comisión Interministerial de Medio Ambiente) a la vista de distintos informes; un expediente que tramitan los Alcaldes de los municipios afectados, "remiten a la autoridad ambiental de la correspondiente Comunidad Autónoma, que completará su instrucción y los remitirá con su informe a la CIMA, la cual elevará su propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación" (ap. 5.º del citado art. 6 en la redacción que le otorga el RD modificado).

Quiere con ello decirse que, aunque la declaración que culmina el expediente administrativo en estos casos excepcionales que por la dimensión supraautonómica y la gravedad del problema de contaminación pueda corresponder al Gobierno, para evitar daños irreparables, ni los entes locales ni las CC.AA. afectadas se ven excluidos del ejercicio de otras importantes facultades de ejecución... Las Comunidades Autónomas no se ven, por tanto, sustituidas o desplazadas en sus funciones ejecutivas para la protección del medio ambiente atmosférico más que en la declaración de la zona si ésta sobrepasa su territorio y en virtud de las razones excepcionales expuestas, pero no en la previa elaboración del plan de medidas ni en la posterior ejecución del plan. El diseño dispuesto en el precitado RD es, pues, respetuoso y propicia la deseable cooperación en la materia de todas las Administraciones implicadas en función de sus respectivos intereses» (*vid. f.j. 5.º*).

*Fallo:* 1.º Declarar que la titularidad de la competencia ejercida en el art. 5 del RD 1.613/1985, en la redacción que le otorga el RD 1.154/1986, corresponde a la Generalidad de Cataluña en los términos señalados en el f.j. 4.º.

2.º Declarar que el art. 6.5 del RD 1.613/1985, en la redacción que le otorga el RD 1.154/1986, no lesiona el orden constitucional de competencias.

*(Sentencia n.º 329/1993, de 12 de noviembre. Pleno. BOE 10-12-1993. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer).*

## VIII. ENSEÑANZA

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 930/87 planteado por el Gobierno Vasco, frente a la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico. El Tribunal Constitucional entiende que la resolución impugnada al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas destinadas a todos los profesores numerarios no universitarios de Inglés, ha desconocido el orden constitucional y estatutario de competencias.*

«La competencia autonómica sobre perfeccionamiento del personal docente impone límites a la acción subvencional del Estado en ese campo ... Cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potencia-

les destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención; en todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992).

Pues bien, en el caso que ahora enjuiciamos, la necesidad de mantener la gestión directa y centralizada de las ayudas objetos de impugnación no resulta justificada en las alegaciones del Abogado del Estado, ni se deduce sin más de las características propias de dichas ayudas. Ni el número de las becas ofertadas, ni el hecho de que la actividad subvencionada se desarrolle fuera del territorio estatal, ni el ser fruto de un convenio entre el Estado y el Consejo Británico son elementos suficientes, en el presente caso, para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la gestión descentralizada de las subvenciones que afectan a materias en las que el Estado se ha reservado solamente las bases y las Comunidades Autónomas han asumido el resto de las funciones.

En consecuencia, debe concluirse que la resolución objeto del presente conflicto, al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas destinadas a todos los profesores numerarios no universitarios de Inglés, ha desconocido el sistema de distribución de competencias consagrado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad (...) Debemos reiterar, una vez más, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración que permitan llevar a cabo una actuación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente en los que concurren competencias de ambos entes en la realización de una misma actividad administrativa de subvención» (vid. ff.jj. 3.º y 4.º).

*Fallo:* Declarar que la resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias.

(Sentencia n.º 330/1993, de 12 de noviembre. Pleno. BOE 10-12-1993. C. Viver Pi-Sunyer).