

término— por voluntad del empresario. Pues, en efecto, en el caso de los representantes legales de los trabajadores, a diferencia de lo que sucede en el régimen general, el despido improcedente no da lugar, en definitiva, a la existencia de una facultad empresarial de sustituir la readmisión por una indemnización, sino que el derecho de opción corresponde al trabajador, de acuerdo con el artículo 122 del texto refundido de Procedimiento Laboral y artículo 56, 3, del Estatuto de los Trabajadores, sustancialmente idéntico por lo demás al artículo 37, 6, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, vigente en el momento de producirse los hechos.

Es decir, que en el caso de los representantes sindicales, como consecuencia del derecho fundamental de sindicación y de la libertad sindical, interpretados de acuerdo con los Convenios internacionales ratificados por España, la relación laboral no puede ser extinguida por el empresario por su voluntad, a diferencia del régimen general, precisamente para facilitar el ejercicio de los derechos de representación. Por lo que siendo esto así, es claro que en relación a los representantes sindicales no se ajustaría a la Constitución una interpretación del artículo 227 del mencionado texto refundido, en conexión con el 212 del propio texto y 56, 3, del Estatuto de los Trabajadores, que entendiera que el empresario que ejercita su opción en sentido contrario a la prestación de servicios por el trabajador representante sindical está decidiendo de forma unilateral que tal representante no puede ejercer sus funciones en el período que media hasta que se produzca la sentencia en el recurso de casación, cuando el despido haya sido ya declarado improcedente por Magistratura, porque ello llevaría a reconocer un poder de injerencia decisivo del empresario en el ejercicio de las funciones del representante, en cuanto tal.

Frente a esta conclusión no podría argüirse fundadamente que los derechos de representación dependen de la realización efectiva de la prestación laboral, ya que existen supuestos que evidencian lo contrario, como demuestra, por ejemplo, la existencia del derecho de huelga. Lo que sí debe afirmarse es que los derechos de representación sindical en la Empresa no pueden estimarse como una situación autónoma a la previa existencia de una relación de trabajo. Pero en el caso de los representantes sindicales, en que según hemos visto el empresario no puede optar por extinguir unilateralmente y por su voluntad libre la relación laboral, una vez declarado improcedente el despido hay que afirmar que la obligación que le impone el artículo 227 de abonar la retribución, en todo caso, opte o no por la prestación de servicios, acredita la existencia de una relación de trabajo, cualquiera que sea la configuración doctrinal por medio de la cual pretenda explicarse coherentemente; y existiendo tal relación, ha de concluirse que subsiste el derecho de representación sindical, dado su carácter, sin que pueda entenderse suspendido sobre la base de la interpretación de un precepto que no impone tal suspensión.

4. De acuerdo con las consideraciones anteriores, hemos de llegar a la conclusión de que la resolución impugnada al revocar la de Magistratura que declaró el derecho del actor a ejercitar sus funciones de representante de los trabajadores en los términos antes expuestos (antecedente 10), no se ajusta al artículo 28, 1, de la Constitución, que reconoce el derecho de sindicación y la libertad sindical, interpretado de acuerdo con los acuerdos internacionales sobre estas materias ratificados por España, tal y como preceptúa el artículo 10, 2, de la propia norma fundamental. Por lo que, en consecuencia, procede declarar la nulidad de sentencia objeto del presente recurso.

Sentado lo anterior, y partiendo del artículo 55, 1, de la LOTC, antes transcrito y comentado, para decidir el fallo hemos de tener en cuenta diversos extremos, como son los siguientes: En primer lugar, que el objeto del recurso es la sentencia impugnada, por lo que hemos de decidir sobre su constitucionalidad y no sobre la validez o nulidad de la actuación de la Empresa, como pretende el recurrente (antecedente 1, A); en segundo término, que en el proceso laboral se ha discutido y decidido

única y exclusivamente acerca del derecho del actor a ejercitar sus funciones de representante de los trabajadores, por lo que la sentencia aquí impugnada únicamente habrá podido vulnerar de modo directo e inmediato el artículo 28, 1, de la Constitución en cuanto revoca la sentencia de Magistratura que declaró el derecho del actor a ejercitar tales funciones, sin que por tanto nuestra sentencia, de acuerdo con el artículo 44, 1, b), de la LOTC, pueda contener un pronunciamiento de carácter más amplio en torno a los derechos del señor Villalobos Roig; por otra parte, nos encontramos ante un supuesto en el que el objeto del proceso antecedente es justamente el relativo a la determinación del alcance de un derecho fundamental, por lo que el reconocimiento del derecho cumple aquí los mismos efectos que segunda sentencia de casación —si bien únicamente desde la perspectiva de la constitucionalidad—, es decir, que una vez declarada la nulidad de la sentencia impugnada, y reconocido el derecho objeto del proceso, no procede que el Tribunal Central dicte nueva sentencia, dado que no podría aportar novedad alguna; en definitiva, como la valoración del derecho fundamental sólo es imputable a la resolución impugnada en cuanto revoca la de Magistratura —que no fue impugnada por el actor—, los pronunciamientos del fallo vienen a restablecer la situación existente como consecuencia de dicha sentencia.

En fin, el reconocimiento del derecho del señor Villalobos Roig a ejercitar sus funciones de representante de los trabajadores mientras se sustancia el recurso de casación interpuesto por la Empresa «Ford España, S. A.», contra la sentencia que declara improcedente el despido, ha de interpretarse en el contexto en que se produce, es decir, sin perjuicio de que el representante haya podido decaer en sus funciones por otras causas, como, por ejemplo, la expiración del tiempo para el que fue elegido, o, como sucede en el presente caso, el acuerdo de extinción de la relación laboral entre el trabajador y la Empresa, porque a partir de dicho acuerdo y extinción decae el derecho del representante de los trabajadores cuya existencia —según hemos señalado— requiere la de una relación laboral.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONCEDE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1. Estimar en parte el recurso de amparo y, a tal efecto:

a) Declarar la nulidad de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo impugnada, de 10 de febrero de 1982, recaída en el recurso de suplicación número 294/80, con los efectos precisados en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

b) Reconocer que don Antonio Villalobos Roig tuvo derecho a ejercitar sus funciones de representante de los trabajadores mientras se sustancia el recurso de casación interpuesto por la Empresa «Ford España, S. A.», contra la sentencia de Magistratura Provincial de Trabajo número 1 de Valencia de 23 de mayo de 1979, por la que se declaró improcedente su despido; todo ello, en los mismos términos contenidos en el fallo de la sentencia número 280/79, de 14 de diciembre, de la Magistratura de Trabajo número 9 de Valencia, y con el alcance temporal que se precisa en el último fundamento jurídico de la presente sentencia.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 22 de diciembre de 1982.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Rubricados.

1584

Pleno. Recurso de inconstitucionalidad números 108 y 109/82 acumulados. Sentencia número 84/82, de 23 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY:

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad números 108 y 109/82, acumulados, promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, contra el artículo 28 de la

Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por sendos escritos de 24 y 27 de marzo del presente año, respectivamente, el Parlamento de Cataluña y la Presidencia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

Admitidos a trámite estos recursos el día 1 de abril siguiente y habiéndose dado traslado de los mismos a ambas Cámaras de las Cortes Generales y al Gobierno, se personó en nombre de este último el Abogado del Estado, que solicitó la acumulación de ambos recursos. Por providencias de 15 de abril, la Sección Tercera de este Tribunal concedió a los recurrentes un plazo de diez días para que alegaran sobre tal solicitud, con la que ambos mostraron conformidad. Mediante auto de 13 de mayo se acordó la acumulación, y, dentro del plazo en el mismo fijado, el Abogado del Estado presentó alegaciones en nombre del Gobierno.

2. Por providencia de 21 de diciembre de 1982 se señaló para la deliberación y fallo de los recursos acumulados el día 23 del mismo mes de diciembre, y en su fecha se deliberó y votó.

3. Los recurrentes solicitan ambos la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo impugnado en tanto que, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado solicita, en primer término, que se declare no haber lugar a los recursos acumulados por falta de legitimación de los actores y, subsidiariamente, que se desestime el recurso en todas sus partes declarando plenamente válido y ajustado a la Constitución el mencionado artículo 28 de la Ley 44/1981, de 28 de diciembre.

4. Las razones en las que el Abogado del Estado apoya su tesis sobre la carencia de legitimación de los recurrentes son las siguientes:

a) El artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) limita la legitimación de las Comunidades Autónomas a aquellos supuestos en los que el recurso de inconstitucionalidad se dirige «contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». De acuerdo con la sentencia de este Tribunal de 14 de julio de 1981 (RI 25/81), esto significa, dice el Abogado del Estado, que «la legitimación del artículo 32.2 de la LOTC queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma; no se da a otros efectos».

b) Es contrario al criterio de legitimación de las Comunidades Autónomas que resulta del artículo 32 de la LOTC y de la citada sentencia, el que éstas puedan pretender, sin restricción alguna, la invalidación de un precepto de ámbito general. En el presente caso podría, tal vez, entenderse que el último párrafo del apartado 1 del artículo 28 impugnado afecta al ámbito de autonomía de Cataluña, pero si se entendiera que con ello queda esta Comunidad Autónoma legitimada para pretender la declaración de inconstitucionalidad de todo el artículo, se privaría de toda virtualidad limitativa al artículo 32.2 de la LOTC y se permitiría a los órganos de las Comunidades Autónomas recurrir por inconstitucionalidad contra cualquier ley de vigencia general.

c) Las consideraciones anteriores no quedan invalidadas por las afirmaciones de los recurrentes acerca del «carácter intracomunitario» de la autonomía de los Entes locales o de que «la atribución concreta de competencia a los Entes locales de Cataluña corresponde a la Generalidad». Aun si tales afirmaciones fueran ciertas, de ello no se seguiría la inconstitucionalidad del artículo impugnado, que seguiría valiendo como derecho supletorio respecto de aquellas cuestiones que el Parlamento de Cataluña pudiera regular con legislación prevalente, de acuerdo con la interpretación que los recurrentes hacen del artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía.

Si aun concediéndolo todo a la tesis contraria se llega a la conclusión de que el artículo 28 impugnado tendría, al menos, valor supletorio, es preciso aceptar que el artículo 28 no es inconstitucional y además «que no viola ninguna competencia catalana ni afecta al ámbito de autonomía de Cataluña», con lo que también por esta vía se llega, a juicio del Abogado del Estado, a la falta de legitimación de los actores. Esta doctrina, añade, no es novedosa, pues se encuentra ya expuesta expresamente en el párrafo final del fundamento 27 de la sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981 (RI 189/80).

5. La inconstitucionalidad del artículo 28 es sostenida y, por parte del Abogado del Estado, negada, sobre la base de los argumentos que, sistemáticamente, se expresan a continuación:

A) La habilitación que se concede al Gobierno para delegar o transferir funciones o servicios a las Corporaciones Locales viola la competencia exclusiva que, en materia de régimen local, otorga a la Generalidad el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para la representación del Parlamento de Cataluña, tanto las «transferencias» como las «delegaciones» (por tratarse de delegaciones intersubjetivas y no meramente interorgánicas) modifican las competencias de las Corporaciones Locales en cuyo favor se hagan y la atribución concreta de competencias a los Entes locales de Cataluña corresponde a la Generalidad en los términos del artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía, salvo que se emplee para ello alguno de los procedimientos especiales que ofrecen la Constitución o el mismo Estatuto. Aunque el sistema español no se identifica con los sistemas federales en los que, como ocurre en la República Federal de Alemania o en los Estados Unidos de América, el régimen local es regulado exclusivamente por los correspondientes Entes territoriales (Länder o Estados), tampoco nuestra Constitución contiene una reserva tan amplia en favor del poder central del Estado como la que al Estado italiano concede el artículo 128 de su Constitución. Las Comunidades que han llegado a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución pueden tener, desde el primer momento, la plenitud de competencia en materia de régimen local y en este caso se encuentra, precisamente, Cataluña, cuya Generalidad estructura su organización territorial en municipios y comarcas (artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo sucesivo EAC), organización que se regulará mediante Ley de su Parlamento (artículo 5.3, EAC). Sólo a partir de esta naturaleza de las Corporaciones Locales como integrantes de la organización territorial catalana resulta inteligible el artículo 20, EAC, que, de otra manera, llevaría a consecuencias grotescas. La asunción de la competencia exclusiva en materia

de régimen local está expresamente consagrada en el artículo 9.8, EAC, y confirmada por el artículo 48, EAC, del que cabe inferir que la relación entre el Estado y los Entes locales de Cataluña está siempre mediada por la Generalidad, por lo que son creados y regulados. Esta competencia exclusiva no desaparece por el hecho de que las competencias ejercidas por los Entes locales estén reguladas, en razón de la materia, por el legislador estatal, pues de la facultad para regular una determinada materia no se sigue necesariamente la capacidad para atribuir orgánicamente competencias sobre ella. La Generalidad, a la que corresponde la atribución concreta de competencias, puede optar entre distintas fórmulas más o menos descentralizadas en la gestión de los servicios y el Estado no puede alterar, con la transmisión de una competencia en concreto, el papel de las distintas instancias territoriales.

No carece nuestro ordenamiento de instrumentos mediante los que puede el Estado incidir sobre la organización de los Entes locales. A la incidencia que eventualmente resulte de las distintas formas de colaboración (colaboración mediante convenio, colaboración financiera prevista en el artículo 48, EAC, etcétera) se agrega, sobre todo, la que puede derivarse de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de la Administración Local, que, sin duda, relativiza el sentido de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local, hasta el punto de que pueda hablarse incluso de unidad de ordenamiento, aunque los problemas que plantea el Estado de las autonomías difícilmente puedan resolverse si no es desde la perspectiva, aun relativizada, del pluralismo ordinamental. A esta vía se añade la de carácter extraordinario que ofrece el artículo 150 (apartados 2 y 3) de la Constitución.

El precepto impugnado no encaja, sin embargo, dentro de ninguna de estas vías. La Ley de Presupuestos no reviste, evidentemente, el carácter de Ley orgánica que el artículo 150 2 de la Constitución Española (CE) impone para llevar a cabo la transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas y menos aún el de una Ley de armonización de las que configura el apartado 3 del mismo artículo. Tampoco puede ser considerado el artículo 28 de la Ley de Presupuestos Generales para 1982 como una norma básica, dictada en uso de la competencia que al Estado reserva el artículo 149, CE, y esto por una doble razón. Formalmente, ni la Ley de Presupuestos, como Ley de vigencia temporal limitada, es la disposición idónea para establecer una norma básica, ni puede considerarse tal una norma que es, en buena medida, una simple norma en blanco, que remite a los reglamentos de aplicación. Cuando se trata de innovar mediante una ley de bases no cabe la remisión al reglamento, sin que valga decir que ha de aplicarse en estos casos el principio de competencia y no el de jerarquía, que en un Estado pluralista debe ser completado y en parte sustituido por aquél, pero que no desaparece. El Tribunal Constitucional (sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982) ha afirmado que lo que es básico debe ser establecido mediante ley, ya que, de otro modo, la legislación autonómica de desarrollo podría ser modificada por un Reglamento estatal posterior.

Desde el punto de vista material, tampoco puede ser considerado el artículo 28 impugnado norma básica, pues ésta no puede consistir, según se deduce de las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y 8 de febrero de 1982, en una regulación completa de la materia que prive a la Comunidad Autónoma de su libertad de opción político-legislativa, ni puede ir, cuando tiene por objeto la organización local, más allá de lo necesario para fijar las condiciones básicas de la autonomía local.

A estas razones, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad agrega, en el mismo orden de ideas, la de que la autonomía que el artículo 137 de la CE garantiza a las entidades locales lo es para la gestión de sus respectivos intereses. La especificación de cuáles sean éstos corresponde, según sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981, a la ley y, en consecuencia, en el caso de Cataluña es el poder legislativo de la Generalidad quien ha de establecerlos y fijar, en consecuencia, las correspondientes competencias. Su labor, que ha de llevarse a cabo en el marco de las normas básicas dictadas por el Estado, sería, sin embargo, imposible si las competencias de las Corporaciones Locales pudieran ser modificadas mediante el procedimiento que prevé el artículo impugnado, que hace depender las transferencias o delegaciones de criterios (eficacia de la gestión y mayor participación ciudadana) indeterminados, genéricos y que, por estar situados en la órbita de la función ejecutiva, son inadecuados como bases o principios destinados a presidir la función legislativa.

Este razonamiento de los recurrentes es, a juicio del Abogado del Estado, inválido por ser inexacta la premisa de la que arranca, esto es, la del pretendido carácter «intracomunitario» de la autonomía de las entidades locales catalanas. Sostiene, en efecto, que no cabe afirmar en modo alguno, como hace la representación del Parlamento de Cataluña, que los entes locales formen parte de la Administración indirecta o descentralizada de la Generalidad, pues tal afirmación es incompatible tanto con la competencia del Estado para establecer las bases del régimen local para toda España, competencia atribuida en el artículo 149 de la CE y corroborada por diversas sentencias de este Tribunal, especialmente las de 2 de febrero de 1981 (RI 186/1980) y de 28 de julio del mismo año (RI 40/1981), como con la noción misma de autonomía local que la Constitución garantiza y que, como se dice en la última de las

sentencias citadas, no puede ser dejada a la interpretación que las Comunidades Autónomas puedan hacer de ella, pues tratándose de una garantía institucional que configura un modo de Estado, ha de ser éste el que fije los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia.

La tesis de carácter «intracomunitario» de la autonomía de las entidades locales no encuentra tampoco apoyo en el Estatuto de Autonomía. El artículo 20 de éste no incluye en modo alguno la Administración Local catalana dentro de la Administración de la Generalidad, como pretenden los recurrentes, ni puede entenderse el artículo 48.2 del EAC sino como una competencia de atribución deferida a la Generalidad en aras de espíritu de colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, ni cabe deducir consecuencia alguna del artículo 5 del EAC acerca de la competencia de la Generalidad en materia de régimen local, pues dicho artículo (que presenta en sus distintos apartados diferencias de dición de las que resulta una diferencia neta entre la organización territorial de la Generalidad como persona jurídica pública y la organización territorial de Cataluña, que no se identifica con aquella como el Estado español no se identifica con España) ha de ser desarrollada mediante el ejercicio de la competencia concreta que a la Generalidad atribuye el artículo 9.8 del EAC.

Prescindiendo de la idea «consensual» que inspira el artículo impugnado y que lo hace adecuado a la fórmula de la colaboración mediante convenio que los propios recurrentes juzgan aceptable, es lo cierto que son insostenibles los argumentos con los que éstos intentan negar su carácter básico. La legislación vigente sobre régimen local, integrada fundamentalmente por el Texto Articulado Parcial (TAPRL) de 6 de octubre de 1977, la Ley de 7 de octubre de 1978 y la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de la que hay que detraer, según ha declarado este Tribunal (sentencia de 28 de julio, citado), las bases o principios básicos, regula las técnicas de la transferencia, «lato sensu», dentro de las que se cuentan las de delegación y transferencia «stricto sensu». El título IV, capítulo V, TAPRL, que es el núcleo de tal regulación, tiene así un carácter básico confirmado por el artículo 1 de la Ley 47/1978, de 7 de octubre. A ello ha de agregarse la autorización que la disposición final 2.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, otorga al Gobierno para «modificar las disposiciones que regulan cualquier otro procedimiento de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales». El artículo 28 impugnado se limita a arbitrar un sistema de transferencia o delegación en materias meramente administrativas, lo hace no «sin ninguna limitación o control», como los recurrentes afirman, sino con arreglo a criterios precisos y de forma perfectamente controlada y no es en modo alguno una norma indeterminada y de pura remisión como, con alguna contradicción, afirman los recurrentes, que en otros lugares sostienen que regula «hasta los últimos detalles de la transferencia», sin dejar «espacio político alguno al desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma».

B) El precepto impugnado viola la competencia de la Generalidad para establecer sus propias instituciones de autogobierno.

La norma impugnada, dice la representación del Consejo Ejecutivo, atribuye al acuerdo desfavorable de éste, o incluso a su simple silencio, el efecto de hacer inviable un acuerdo de transferencia o delegación adoptado por el Gobierno del Estado, efecto que ninguna norma superior (Constitución o, en su caso, Ley Orgánica) autorizaba a atribuir. Las Cortes Generales, mediante Ley Ordinaria, determinan así los efectos que ha de producir un acuerdo, o falta de acuerdo, del Gobierno de la Generalidad, lo que es claramente contrario a su autonomía. Los principios básicos inducibles de la legislación vigente del régimen local no autorizan a suponer que la competencia exclusiva de que la Generalidad goza en dicha materia no alcance a determinar cuál haya de ser la eficacia atribuible en ese ámbito a los actos expresos o presuntos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. El precepto impugnado, que infringe por ello los principios de legalidad y jerarquía (artículo 9.3 de la CE), la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local y su autonomía para organizar sus propias instituciones de autogobierno (artículos 1.2 y 3 del EAC), impone a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la necesidad de adoptar una decisión, aunque no el contenido (positivo o negativo) de la misma. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad se vería así obligado a responder políticamente frente al Parlamento de Cataluña de unas decisiones que no dependen exclusivamente de su voluntad y como la exigencia de responsabilidad sería por ello imposible, quedaría reducida o anulada la potestad que el Parlamento (artículo 30.1 del EAC) tiene para controlarlo. Al habilitar así al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para decidir sobre la extensión y contenido de las competencias de las Corporaciones Locales catalanas al margen de las relaciones institucionales que pueda establecer el Parlamento de Cataluña mediante Ley, se violan abiertamente los artículos 9.1 y 29 del EAC, e implícitamente los artículos 55 y 58 del mismo marco legal y el artículo 147.3 de la CE.

Abunda en razones semejantes la representación del Parlamento, para la cual la atribución por el precepto impugnado de valor vinculante a la decisión del Consejo Ejecutivo de la

Generalidad, al tiempo que prueba concluyente de la competencia autonómica sobre la materia y violación, al mismo tiempo de dicha competencia (pues en ningún caso puede sustituirse una competencia decisoria por la simple facultad de participar en la adopción de decisiones ajenas) es una clara y directa vulneración del sistema institucional establecido por el EAC. Este exige (artículo 5) una Ley para la regulación de la organización territorial de Cataluña y esta Ley sólo puede emanar del titular de la potestad legislativa, esto es, del Parlamento de Cataluña, que es, en consecuencia, el único titulado para atribuir una determinada competencia al Consejo Ejecutivo y precisar el efecto de sus acuerdos.

El Abogado del Estado sostiene, por su parte, que la participación en el proceso de delegación o transferencia que el precepto impugnado concede a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas implica una innovación en el procedimiento previsto en el TAPRL, pero una innovación que es consecuencia justamente del desarrollo del sistema autonómico. Una participación de este género, cuya introducción en la Ley de Presupuestos se debe a una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco, tal vez no venga exigida, afirma dubitativamente, por las competencias estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero responde a un espíritu de colaboración y armonía perfectamente acorde con el espíritu de la Constitución. Lo que resulta incongruente, arguye, es que se acuse de inconstitucional a esta norma por que merced a ella adquiera el Consejo Ejecutivo de la Generalidad un poder que de otro modo no tendría, ni se ve cómo el otorgamiento de fuerza vinculante a sus acuerdos puede restringir el ámbito de libertad de decisión política del Consejo Ejecutivo, que recurre contra algo que le beneficia, ni en qué impide dicha norma que el Parlamento de Cataluña pueda hacer uso de su facultad de exigir responsabilidad política al Consejo por el uso que éste haga de la facultad que se le otorga.

C) Con independencia de la violación de las competencias de la Generalidad, el artículo impugnado es inconstitucional por otras distintas razones.

Esta inconstitucionalidad resultaría, en primer lugar, del hecho de que el precepto impugnado, al remitir al acuerdo del Gobierno, que habrá de revestir forma de Decreto, la determinación de la legislación aplicable, lleva a cabo una operación deslegalizadora respecto a materias constitucionalmente reservadas a la Ley, con evidente infracción del principio de legalidad, consagrado por los artículos 9.1 y 3 y 103 de la CE.

En segundo término, el precepto sería también constitucionalmente ilegítimo en razón de su indeterminación. La precisión de cuáles sean las funciones y los servicios del Estado o de sus organismos autónomos susceptibles de ser delegados o transferidos se hace en términos de absoluta generalidad, sin ninguna limitación básica, sin ningún marco preestablecido de principios, bases o directrices limitadoras de la discrecionalidad y sin ninguna forma de control, con lo que se infringe el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento (artículo 9.1 de la CE), el de legalidad, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE) y los apartados 1 (competencias exclusivas del Estado) y 3 (corresponden a éste las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas) del artículo 149 de la CE.

Por último, la norma había de ser considerada inconstitucional por su inclusión en la Ley de Presupuestos, pues según se deduce de la Ley General Presupuestaria, aquella Ley no debe incluir preceptos que por su contenido no sean congruentes con su objetivo esencial. De otra parte, las peculiaridades del procedimiento de aprobación de dicha Ley restringen las posibilidades normales del debate parlamentario y, en consecuencia, la inclusión en una Ley de Presupuestos de un precepto relativo a la Administración Local hace imposible la plena discusión del mismo y genera además, tanto entre los parlamentarios como entre los eventuales destinatarios de la norma, una confusión y un conocimiento defectuosos que hay que considerar contrarios al principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la CE.

Para el Abogado del Estado, la acusación de indeterminación, la ausencia de toda limitación o control sólo puede hacerse olvidando las muy sustanciales limitaciones que implican la necesidad de que las funciones o servicios delegados o transferidos tengan nivel, trascendencia o interés local (artículos 132, 133 y 135, TAPRL, y 28.1, Ley de Presupuestos) y de que la transferencia o delegación (que en cuanto a control estará sujeta a lo dispuesto en los artículos 132.2 y 4 y 133.2, TAPRL, entre otros) incrementen la participación y la eficacia (artículos 132, TAPRL, y 28.2, Ley de Presupuestos). El precepto impugnado utiliza los mismos conceptos básicos del TAPRL, concepto que necesariamente implican un margen de libre apreciación, sin que ello tenga nada de inconstitucional. La única discrepancia significativa entre el precepto impugnado y el TAPRL reside en el hecho de que aquélla habilita al Gobierno para realizar delegaciones y transferencias, en tanto que el TAPRL sólo prevé el acuerdo del Gobierno para la delegación y exige Ley para la desconcentración y la transferencia «sensu stricto». La discordancia no constituye, sin embargo, defecto alguno, pues, de una parte, la Ley de Presupuestos puede alterar la congelación de rango que efectúan los artículos 134 y 135,

TAPRL, y de la otra, la habilitación al Gobierno es perfectamente concorde con la disposición final 2.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, con la que se relacionan los importantes RR. DD. 1672/1981 y 1673/1981, de 3 de julio ambos.

La supuesta «deslegalización» es manifiestamente inexistente, pues, como es obvio, la obligación del Gobierno de señalar la legislación aplicable es un simple mandato de hacer este señalamiento o indicación a título meramente determinativo o aclarativo, sin que ello implique operación alguna sobre el rango de las Leyes existentes.

Por último, juzga también insostenible el Abogado del Estado el alegato de inconstitucionalidad derivado de la inclusión del precepto impugnado en la Ley de Presupuestos. Este alegato se basa, en efecto, en una concepción angosta de la Ley de Presupuestos que se intenta hacer derivar de una Ley preconstitucional, la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, en contra de afirmaciones expresas del Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981 (RI 38/81). El artículo impugnado es una medida adoptada en el marco general de la legislación vigente de régimen local (capítulo V, título IV, TAPRL) plenamente congruente con los criterios de eficacia, desconcentración, descentralización y coordinación (artículo 103, CE) que afecta, sobre todo, a la descentralización del gasto y que encuentra su lugar adecuado en una Ley de Presupuestos de amplio contenido, como, por ejemplo, encontraba lugar adecuado en la Ley de Presupuestos para 1981 la disposición adicional quinta, cuya constitucionalidad fue expresamente admitida en la sentencia antes citada de 20 de julio de 1981.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Antes de entrar, en su caso, en el fondo del recurso es inexcusable pronunciarse sobre la excepción que el Abogado del Estado opone a su admisibilidad. Esta excepción se apoya, como se resume en el punto tercero de los antecedentes de una interpretación del artículo 32.2 de la LOTC, según la cual la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad «queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma; no se da a otros efectos». A esta razón se añade, con intención de completarla, la de que aun si se entendiese que el artículo impugnado o alguna de sus partes invade competencias de la Generalidad no se seguiría de ello su inconstitucionalidad (que, en consecuencia, tampoco se estaría legitimado para demandar), pues el precepto no sería inválido, sino aplicable en Cataluña, o aplicable allí sólo como derecho supletorio.

Así expuestas en su forma más simple ambas razones, su encadenamiento conduce a un resultado claramente inaceptable. Si las Comunidades Autónomas sólo pueden acudir al recurso de inconstitucionalidad para defender sus propias competencias y los preceptos que invaden competencias de una Comunidad Autónoma (aunque no quizás de otras) no pueden ser declarados inconstitucionales, pues valen (aun en esa) al menos como derecho supletorio, es obvio que la vía del recurso de inconstitucionalidad les está absolutamente cerrada, en contra de lo que disponen los artículos 162.1, a), CE, y 32.2, LOTC. Como esta conclusión extremada e inconstitucional es inadmisiblemente, forzadamente han de ser incorrectos uno o los dos elementos del razonamiento. Lo es, desde luego, el primero de ellos. Ya en nuestra sentencia de 14 de julio de 1981 (RI 25/1981), que el Abogado del Estado invoca, precisamos que «la protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra». Tras esta precisión y como colofón de un análisis dirigido a precisar qué ha de entenderse por «propio ámbito de autonomía» afirmábamos que es coherente con la Constitución «que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afecten».

De acuerdo con esta doctrina, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional. Como es evidente, esta pretensión sólo podrá generalmente fundamentarse con éxito en la vulneración de normas constitucionales no delimitadoras de competencia, pues estas nor-

mas delimitadoras son en nuestro sistema normas particulares, referidas a las distintas Comunidades Autónomas y, en consecuencia, su infracción, como ya se indicó en nuestra sentencia de 13 de febrero de 1981 (RI 189/80) no afecta a su validez (fundamento número 27, «in fine»). De ahí, como se indica en nuestra sentencia ya citada de 14 de julio de 1981, el carácter complementario del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia.

Para la decisión que ha de tomarse sobre la legitimación de los recurrentes en el presente asunto, y sin perjuicio de las consideraciones que después se harán, al entrar en el fondo, sobre la heterogénea fundamentación del recurso, basta partir, por tanto de la atribución de competencia exclusiva sobre régimen local (con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE) que en favor de la Generalidad hace el artículo 9.8 del EAC. La titularidad de esta competencia ofrece base suficiente para legitimar a los órganos de la Generalidad en su impugnación de un precepto legal referido a las Corporaciones Locales.

Segundo.—La inconstitucionalidad que los recurrentes imputan al artículo 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, resulta en su opinión de una diversidad de razones cuya heterogeneidad patentiza la insuficiente depuración teórica de los instrumentos procesales de que disponen las Comunidades Autónomas. En congruencia con la naturaleza propia del recurso de inconstitucionalidad, analizaremos en primer lugar aquellas que se fundan en la pretendida infracción de normas constitucionales (las recogidas en el punto quinto, C, de los antecedentes), para estudiar a continuación aquellas otras en las que, de forma a veces poco clara, se mezclan los argumentos que sostienen la infracción de normas constitucionales con otros en los que se aduce la violación de normas estatutarias delimitadoras del ámbito competencial propio de la Generalidad (las resumidas en el apartado A del punto quinto de los antecedentes) y concluir con las que, por último, basan la pretendida inconstitucionalidad exclusivamente en la violación de las competencias propias de la Generalidad para establecer sus instituciones de autogobierno (punto quinto B de los antecedentes).

Tercero.—La violación del principio de sujeción de todos los poderes a la Constitución y al resto del ordenamiento (artículo 9.1, CE), de legalidad (artículos 9.3 y 103, CE) y de seguridad jurídica (artículo 9.3, CE) sería consecuencia, en primer lugar, de la indeterminación del precepto, de la deslegalización que en él se opera de determinadas materias y de su inclusión, por último, en la Ley de Presupuestos.

El primero de estos argumentos, cuyo resumen ya hacemos en los antecedentes, parece arrancar de una concepción insosteniblemente rígida de las habilitaciones con las que el legislador puede apoderar a la Administración para llevar a cabo actuaciones que, estando sujetas a un juicio de oportunidad, sólo pueden articularse mediante el empleo de conceptos que determinen claramente la naturaleza de la potestad y el fin con el que podrá ser utilizada, pero que dejen al órgano al que se otorga suficiente margen de apreciación para resolver sobre el uso que de ella habrá de hacer en cada caso concreto. Las expresiones que el precepto impugnado emplea, tanto para precisar el ámbito y naturaleza de la potestad, como la finalidad perseguida, que tal vez fueran insuficientes en una norma de distinto género, son adecuadas en ésta, e incluso habituales. Como el Abogado del Estado indica, son análogas, a veces idénticas, a las utilizadas en los artículos 131 a 138 del Texto Articulado Parcial del Estatuto de Bases de Régimen Local (TAPRL), aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

Tampoco es consistente el argumento con el que se pretende demostrar la inconstitucionalidad del precepto por operar éste una deslegalización de materias constitucionalmente reservadas a la Ley, pues este argumento se basa evidentemente en una lectura inadecuada del texto impugnado. La indicación que éste hace de que el acuerdo de transferencia o delegación, que ha de revestir forma de Decreto, debe contener la «expresa referencia a la legislación aplicable en cada caso» no puede ser interpretada, con ninguno de los criterios hermenéuticos habituales, como un apoderamiento al Gobierno para que éste decida cuáles serán en cada caso las normas legales de aplicación, de manera que no resulten aplicables las no incluidas en dicha referencia. Se trata, como es obvio, de una norma que persigue el plausible objetivo de conseguir que cada acuerdo contenga, mediante la referencia a la legislación aplicable, un compendio de su propio régimen jurídico, pero al cumplir este mandato el Gobierno sigue sujeto al principio de legalidad y, en consecuencia, está obligado a incluir en dicha referencia a todas las Leyes de aplicación, sin que la no inclusión implique en modo alguno la no aplicabilidad.

Mayores dudas podría suscitar, en el mismo orden de ideas, el hecho de que el artículo 28 de la Ley de Presupuestos impugnado prevea sólo la forma de Decreto para los acuerdos de trascendencia, para los cuales el TAPRL (artículo 135) exige rango de Ley. Estas dudas, que los recurrentes no reflejan en sus respectivos escritos, se despejan si se toma en consideración el rango legal de la propia norma impugnada y, más aún, la habilitación que al Gobierno concede la DF 2.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, para modificar las disposiciones que regulan el procedimiento de aprobación y ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y cualquier

otro procedimiento de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

Hay que referirse, por último, a la supuesta inconstitucionalidad que afectaría al precepto impugnado por haber sido éste incluido en la Ley de Presupuestos de 1982. Sean cuales sean las críticas que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad puedan hacerse a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y la autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable, puesto que las delegaciones y transferencias exigen, según el TAPRL, el traspaso a las Corporaciones Locales de los correspondientes medios financieros y, por tanto, un gasto requerido de autorización específica.

Cuarto.—La parte más sustancial de la argumentación de los recurrentes (y de la consiguiente contraargumentación del representante del Gobierno) se centra en el razonamiento que resumimos en el punto quinto, A, de los antecedentes. Como hace palmario su lectura, en ese razonamiento se entremezclan, de forma no siempre clara, consideraciones basadas en la supuesta violación de competencias de la Generalidad de Cataluña (como tales no adecuadas, según queda dicho, para fundamentar la inconstitucionalidad de un precepto que podría ser válido en el resto del territorio nacional) con otras de mayor amplitud, a través de las cuales se cuestiona, pura y simplemente, la posibilidad de que el Estado testeo es, el conjunto de las instituciones generales o centrales y, en este caso, muy precisamente, el Gobierno) delegue o transfiera competencias directamente en las Corporaciones Locales y no simplemente en las Comunidades Autónomas que, a su vez, podrán (o no) transferir o delegar estas competencias en las Corporaciones Locales existentes en su territorio. Este es, expuesto en su forma más simple, el meollo del debate en torno al carácter «intracomunitario» (que los recurrentes afirman y el Abogado del Estado niega) de la autonomía local en nuestra Constitución.

El análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para ese debate. Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137, CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8.º del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (artículo 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllas no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (artículo 141.1, CE, y artículo 5.4.º del EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 140 y 141, CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley. El traspaso de estas funciones y servicios a municipios y provincias no requiere, como es obvio, una Ley de las Cortes Generales, que la Constitución (artículo 150.2) exige sólo cuando los entes beneficiarios de la transferencia o delegación han de ser Comunidades Autónomas y resulta innecesaria por tanto toda argumentación dirigida a demostrar que el precepto impugnado no reúne las características necesarias de una de tales Leyes. La transferencia o delegación de funciones o servicios a las Corporaciones Locales está objetivamente limitada a priori por el interés propio de estas Corporaciones, definido por la Ley, en tanto que es el propio ámbito de interés peculiar de las Comunidades Autónomas definido en sus respectivos Estatutos el que resulta ampliado mediante la transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal.

El traspaso a las Comunidades Autónomas de tales competencias debe ir acompañado, de otra parte, de los medios financieros que requiere su ejercicio (artículo 150.2, CE), en tanto que lo que, de acuerdo con el precepto impugnado, ha de traspasarse a las Corporaciones Locales a las que se transfieren o delegan funciones o servicios son «créditos presupuestarios» renovables, por tanto, anualmente.

Tampoco resulta pertinente, de otra parte, la discusión acerca de si, limitada la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen local al establecimiento de las bases o principios básicos, concurren en el artículo 28 de la Ley de Presupuestos para 1982 los elementos formales y materiales imprescindibles para considerarlo como una norma de carácter básico y ello por una doble razón. En primer lugar, la competencia exclusiva del Estado es sólo el contenido competencial concreto que en ningún caso puede ser asumido por las Comunidades Autónomas, no la delimitación negativa de las competencias que a éstas corresponden, de manera que aun en el supuesto de que en el presente caso el esquema argumental fuera utilizable, la norma no sería inconstitucional y, por tanto, nula, sino sólo inaplicable (o aplicable sólo en lo que tuviera de básica) en el territorio de Cataluña, por razones sobre las que más tarde volveremos. Pero es que, en segundo lugar, el principio básico de que es posible instrumentar diversas formas de colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales, y entre ellas la delegación o transferencia de competencias de aquél a éstas, no ha sido establecido por el precepto impugnado: deriva directamente de diversas Leyes anteriores, entre las que cabe citar, además de la TAPRL (artículos 131 a 138), la Ley 40/1981, de 28 de octubre. La base, en el sentido que este término tiene en el artículo 149.1.18.º de la CE), existía ya antes de que se promulgara el precepto impugnado que, por tanto, es sólo una norma dictada de acuerdo con lo previsto en aquélla.

Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposibles, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen. Tal intervención queda asegurada en el precepto impugnado de la forma más enérgica posible, al condicionar la transferencia o delegación en esos supuestos al «acuerdo favorable de su Consejo de Gobierno», con fórmula en la que los recurrentes ven una violación de las competencias propias de la Generalidad para establecer sus instituciones de autogobierno. De ello nos ocupamos en el punto siguiente.

Quinto.—La generalidad de la fórmula utilizada en el párrafo final del apartado 1.º del artículo impugnado, en la que se hace referencia a las «Comunidades Autónomas con competencia en materia de régimen local», sea cual fuere esta competencia, impide considerar las alegaciones de los recurrentes que recogemos en el punto quinto, B, de los antecedentes, como base suficiente para fundamentar la petición que se nos hace para que declaramos la inconstitucionalidad de este precepto.

Es obvio, en efecto, que existiendo como existen Comunidades Autónomas que disfrutan en materia de régimen local de competencias menos extensas que las de la Generalidad, esas alegaciones sólo podrían conducir, en el mejor de los casos, a entender que este precepto, con eficacia plena en otras partes del territorio nacional, no sería aplicable en Cataluña o tendría allí sólo valor supletorio.

Como evidentemente este último problema (esto es, el de si el precepto en cuestión es directamente aplicable o tiene sólo valor supletorio) sólo puede plantearse en caso de concurrencia de normas y ha de ser resuelto en primer término por los órganos encargados de aplicarlas, el único problema constitucional que aquí se ofrece es el de determinar si el párrafo que ahora nos ocupa, al no hacer salvedad alguna respecto de las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en materia de régimen local, viola, por omisión, sus Estatutos de Autonomía o, por su propio tenor, viola de manera activa algún otro precepto susceptible de ser incluido dentro de la enumeración que hace el artículo 28 de la LOTC.

En lo que toca al primero de estos posibles defectos, la duda queda pronto despejada si se tiene en cuenta que la reducción que el Estatuto de Autonomía hace de la competencia del Estado en materia de régimen local al establecimiento de los principios básicos no impide, en modo alguno, que éste dicte normas que no tengan esta naturaleza, pues estas normas, en cuanto concurren con otras dictadas por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia exclusiva, quedarían sólo como normas supletorias. Mientras las normas de la Comunidad Autónoma no existan, es imprescindible que el Estado dicte las que juzgue necesarias para el desarrollo de su actividad y que, en el presente caso, aceptada la necesidad de que la Comunidad Autónoma intervenga en los

procedimientos de delegación o transferencia, atribuya a un órgano concreto de ella las facultades necesarias para esa intervención. El condicionamiento de ese ejercicio o incluso la atribución del mismo a órgano distinto puede hacerlo la Comunidad Autónoma dentro de sus competencias propias, pero de esa posibilidad no se siguió tacha alguna de inconstitucionalidad para la norma estatal.

Cuestión distinta es, según indicábamos, la que suscita la posible inconstitucionalidad que para la norma resultaría de su contradicción con otros preceptos constitucionales, duda que podría nacer a partir de las afirmaciones del Abogado del Estado en el sentido de que la sujeción de las Corporaciones Locales al acuerdo favorable del Consejo de Gobierno de la repetida Comunidad Autónoma no viene exigida ni por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si tal afirmación fuera exacta podría argumentarse que dicha sujeción implica una restricción arbitraria y, por tanto, ilegítima de la autonomía que a las Corporaciones Locales concede la Constitución. Por razones ya expuestas, esta sujeción no puede ser considerada, sin embargo, opuesta a la estructura territorial del Estado que resulta de la Constitución y de los Estatutos y, en consecuencia, la norma es constitucio-

nalmente legítima, sin que ello implique necesariamente la legitimidad constitucional de todas las disposiciones o actos que se dicten o se ejecuten en ejercicio de las facultades que con ella se atribuyen a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 23 de diciembre de 1982.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco y Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

1585

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 195/1982. Sentencia número 85/1982, de 23 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 195/1982, planteado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra las Resoluciones dictadas por el Director general de Relaciones Laborales del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 19 de noviembre y 30 de diciembre de 1981, por las que se ordena la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de los Convenios Colectivos de las Empresas «Cementos Uniland, S. A.», y para las Empresas de desinfección, desinsectación y desratización («Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 198, de 10 de febrero de 1982, y número 200, de 17 de febrero de 1982). En el conflicto ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, representado por el Abogado, Jefe del Servicio de Cuestiones Constitucionales y Estatutarias, y ha sido Ponente el Magistrado don Ángel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito de 4 de junio de 1982 el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, plantea conflicto constitucional positivo de competencia contra las Resoluciones dictadas por el Director general de Relaciones Laborales del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 19 de noviembre y de 30 de diciembre de 1981, por las que se ordena la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de los Convenios Colectivos de las Empresas «Cementos Uniland, S. A.», y para las Empresas de desinfección, desinsectación y desratización en solicitud de que por este Tribunal se dicte sentencia por la que se declare de competencia del Estado la inscripción, el envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación y la publicación de los Convenios Colectivos de las referidas Empresas y se anule las Resoluciones antes dichas.

El Abogado del Estado expone que la cuestión de fondo que se suscita, dado que los Convenios Colectivos de las Empresas «Cementos Uniland, S. A.», y para las Empresas de desinfección, desinsectación y desratización están llamados a aplicarse a centros de trabajo localizados fuera de Cataluña, es la de determinar la autoridad competente para ejercer las facultades de registro y demás previstas en el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores cuando un Convenio tiene un ámbito territorial superior al de las provincias que forman el territorio de una Comunidad Autónoma. En apoyo de su pretensión, el representante del Gobierno aduce los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, respecto a las competencias de la Generalidad, afirma que de los artículos 89 y 90 del Estatuto de los Trabajadores se deriva que la autoridad laboral competente es la Dirección General de Trabajo cuando el Convenio tuviera un ámbito territorial superior al de la provincia y la Delegación Provincial del Trabajo cuando el Convenio tuviera ámbito provincial o inferior. Aunque nada dice el Estatuto de los Trabajadores sobre la intervención de las Comunidades Autónomas en la tramitación de los Convenios, hay que tener en cuenta, por lo que respecta a Cataluña, tanto el artículo 11.2

de su Estatuto de Autonomía como el Real Decreto de 7 de septiembre de 1979 sobre traspaso a la Generalidad de competencias en materia laboral, traspaso que por virtud de la disposición transitoria sexta, 8.ª del referido Estatuto se convirtió en definitiva a la entrada en vigor de éste. A causa de dicha transferencia pasaron a la Generalidad de Cataluña las facultades que antes correspondían al Ministerio de Trabajo de homologación, inscripción, publicación e interpretación de los Convenios Colectivos, facultades que con la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores quedaron reducidas, al desaparecer las restantes del ordenamiento jurídico, a las de registro y publicación, junto con la remisión de los Convenios al IMAC para su depósito.

b) En segundo término, el Abogado del Estado sostiene el principio de territorialidad de las competencias. A su juicio, las competencias traspasadas lo fueron para el ámbito territorial de actuación de la Generalidad, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto-ley, de 29 de septiembre de 1977 de restablecimiento de la Generalidad y los artículos 2 y 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Del principio de territorialidad de las competencias, en cuanto consustancial al propio sistema de distribución territorial del poder dibujado en la Constitución, se desprende la importante consecuencia de que por amplias que sean las facultades de cada Comunidad Autónoma sólo pueden ejercerse en su territorio y para su territorio y que, por tanto, en el Estado-Administración Central queda de manera natural una implícita competencia residual de todos aquellos asuntos en los que están involucrados simultáneamente y por un mismo acto varias Comunidades Autónomas. En el supuesto examinado en el presente conflicto dos Convenios Colectivos vinculan a trabajadores que desarrollan su actividad y residen en territorio de otras Comunidades Autónomas (sic), sin que pueda ser determinante de la competencia absoluta de la Generalidad el hecho de que ambos Convenios se hayan negociado en Cataluña, donde, al parecer, tienen sus centros de trabajo más importantes las Empresas correspondientes, pues las restantes Comunidades Autónomas implicadas por los Convenios en cuestión pueden reclamar la competencia de ejecución en lo que a los centros de trabajo radicados en su territorio concierne.

Bajo las Resoluciones impugnadas se esconde el ejercicio de una competencia normativa —la determinación del lugar de celebración del Convenio como punto de conexión de la competencia de la autoridad laboral de la Generalidad en los Convenios de eficacia extraterritorial— que es propia y exclusiva del Estado, pues a éste corresponde fijar las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas en general (artículo 149.1, 8.ª, de la Constitución), lo cual se produce además con violación del único punto de conexión claramente sancionado por el Estatuto de Autonomía: el territorio de Cataluña (artículo 25.1 del mismo). Ante un caso como el del presente conflicto, las soluciones no pueden ser más que dos: o reconocer que la Generalidad de Cataluña es competente para ejercer las facultades de inscripción, publicación y depósito de los Convenios en la parte que atañe a los centros de trabajo radicados en su territorio y que las restantes Comunidades Autónomas son competentes para ejercer dichas facultades en la parte concerniente a centros de trabajo radicados en el suyo, en cuyo caso alguna norma debiera atender a la coordinación obligada para la plena eficacia del Convenio en los distintos territorios, o bien considerar que en estos casos la autoridad competente es la Dirección General de Trabajo, solución esta última más adecuada desde el punto de vista del vigente ordenamiento (artículo 89.1 ET).

En suma, el Abogado del Estado, en este punto, sostiene que: 1) No es admisible que las Comunidades Autónomas definan de modo unilateral los puntos de conexión que permitan conseguir para sus decisiones una eficacia extraterritorial. En general, ello corresponde exclusivamente al Estado, por aplicación del artículo 149.1, 8.ª, de la Constitución, lo que en materia laboral está aún más reforzado (artículo 149.1, 7.ª, de la CE y sentencia de este Tribunal 18/1982, de 4 de mayo). 2) No es