

27957 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 331/1982. Sentencia número 116/1984, de 4 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente; don Angel 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 Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 331/1982, promovido por la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas contra la Resolución de 30 de marzo de 1982, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se publican los tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas de la oposición de ingreso en la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social. En el conflicto ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de agosto de 1982 se presentó en este Tribunal el escrito de don Manuel María Vicens i Matas en su calidad de Abogado de la Generalidad de Cataluña por el cual se planteaba conflicto positivo de competencia contra Resolución de 30 de marzo de 1982, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), por la que se publicaban los Tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas de la oposición de ingreso en la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social.

En su escrito, el representante de la Generalidad de Cataluña alega, en sustancia, lo siguiente:

A) Las competencias del Estado y de la Generalidad en materia de Seguridad Social están delimitadas por el art. 149.1.17 de la Constitución y 17.2.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

El primero establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. El segundo atribuye a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social, respecto al que únicamente se confieren a la Generalidad competencias ejecutivas o de gestión. Cita también el representante de la Generalidad los arts. 17.4, 25.3 y disposición transitoria 6.5 del EAC.

B) De las disposiciones citadas deduce el representante de la Generalidad, que corresponde a ésta la provisión de los puestos de trabajo vacantes mediante los oportunos mecanismos de selección y que la dependencia de los funcionarios adscritos a los servicios o instituciones traspasados impide a los órganos generales del Estado adoptar cualquier mandato, orden o resolución que afecte a los mismos y que no sea producto de la legislación básica que se les atribuye. Advierte dicho representante que la situación de los funcionarios de la Seguridad Social y las competencias de la Generalidad en relación con ellos son sensiblemente coincidentes con las previsiones que para los funcionarios en general se contienen en los arts. 149.1.18 de la Constitución y 10.1 del EAC, aunque respecto a los funcionarios en general puede existir una sujeción más estrecha a la legislación básica, lo que se explica por que los funcionarios de la Seguridad Social han sido siempre objeto de un tratamiento aparte. Alude también el representante de la Generalidad a las competencias de ésta en materia de Sanidad Interior (art. 14.1.16 de la Constitución y 17.1 del EAC) y asistencia social (148.1.20 de la Constitución y 9.25 del EAC), señalando que tienen cierta interconexión y proximidad con la Seguridad Social y que en todas ellas están atribuidas las potestades de ejecución a la Generalidad. Aduce a continuación el escrito de la Generalidad el Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio, sobre traspasos a la Generalidad de los servicios de la Seguridad Social correspondientes a los Institutos Nacionales de la Salud (INSALUD) y de Servicios Sociales (INSERSO), en que se precisan las facultades de ejecución residenciadas en la Administración Sanitaria de la Generalidad. Afirma que este Decreto, entre otros extremos, dispone la transferencia de las vacantes de auxiliar administrativo

correspondientes a los centros, dependencias y servicios sanitarios de INSALUD. De ello resulta que, realizado el traspaso, el Estado ha perdido las facultades normativas y de ejecución en relación al personal y a las vacantes de los servicios e instituciones transferidos, por lo que invade las competencias de la Generalidad con cualquier acción que haga referencia a los medios personales transferidos fuera de los atribuidos en materia de legislación básica.

C) Analiza después el representante de la Generalidad la resolución impugnada. Señala que es consecuencia de otra anterior de la misma Dirección General del INSS, de 21 de julio de 1981, por la que se convocaron mil plazas de la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social y que debe calificarse de acto de ejecución. Ambas órdenes tienen como cobertura legal la de 4 de julio de 1981, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, que regula el ingreso en los diferentes Cuerpos de Funcionarios de dicha Seguridad Social. El hecho de que la Generalidad no haya impugnado la Orden de 21 de julio por la que se convocaron las plazas no impide la presente impugnación, dado el carácter indisponible de las competencias atribuidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. A este respecto, cita el representante de la Generalidad la Sentencia de este Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1982.

D) Entrando en las causas que motivan el presente conflicto, el representante de la Generalidad señala que hay dos motivos: uno, claro y terminante, y otro, aparentemente más lejano o remoto. En cuanto al primero, la Resolución impugnada designa como Vocal titular núm. 2 del Tribunal que ha de actuar en Barcelona a un funcionario ya traspasado a la Generalidad con efectos de 24 de octubre de 1981. Ahora bien, la Comunidad Autónoma de Cataluña, salvando las competencias del Estado por lo que hace a la legislación básica, ha asumido todos los derechos y obligaciones en relación a los funcionarios transferidos, y entre ellos el de nombrarlos de miembros de los tribunales para las pruebas selectivas de oposiciones y concursos. El segundo motivo se conecta con la facultad de la Generalidad para proveer las plazas o puestos de trabajo vacantes en los servicios de su competencia, dimanantes de la potestad ejecutiva o de organización de esos servicios que consagran los preceptos de la Constitución y del EAC antes citados. Siempre según el representante de la Generalidad la Orden impugnada invade las competencias de ésta en cuanto las plazas convocadas comprenden vacantes correspondientes a servicios de la Generalidad. Rechaza dicho representante la afirmación hecha en la contestación del Gobierno al requerimiento hecho por la Generalidad de que las vacantes de que se trata de cubrir no hayan sido transferidas aunque se encuentren en territorio catalán. Dice a continuación que no hay que olvidar que todavía no han sido traspasados a la Generalidad los servicios correspondientes al INSS al que el art. 7 del Real Decreto 1854/1979, de 30 de julio, encomendó la selección de los funcionarios que hubieran de prestar servicios en el propio INSS, así como en el INSERSO e INSALUD, y que esta circunstancia ha podido provocar el equivoco de que en Cataluña el INSS seguía ostentando la función de proveer las plazas vacantes de los servicios ya transferidos a la Generalidad, cuando lo cierto es que, con arreglo a la Constitución (art. 149.1.17) y al EAC (art. 17.2.a)), el INSS carece de tales atribuciones, no sólo respecto a los servicios traspasados, sino incluso a todos los de la Seguridad Social en Cataluña, pues las facultades del Estado se limitan en Cataluña a dictar la legislación básica. Señala después el representante de la Generalidad que el hecho de que la Resolución impugnada sitúe en territorio catalán siete de los tribunales impugnados denota por sí una invasión de la esfera competencial de la Generalidad, en ningún caso justificable en aras a dar las máximas facilidades a los aspirantes a plazas fuera de ese territorio. Y, por último, la conexión cierta y directa entre las plazas convocadas y las vacantes que en su caso corresponde cubrir a la Generalidad resulta del hecho revelador de que un miembro de uno de los tribunales previsto sea un funcionario traspasado.

E) De todo lo anterior, concluye el representante de la Generalidad que, aunque constitucional y estatutariamente no sea necesario incluir en las disposiciones y actos de la Administración Central del Estado una cláusula de reserva expresa para las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, en el caso de este conflicto la ausencia de dicha reserva, unida a las circunstancias concurrentes y, de modo especial, a la de que por la Administración Central del Estado se haya dispuesto unilateralmente de un funcionario traspasado a la Generalidad, implica que la Resolución impugnada incurre en vicio de incompetencia por lesionar las atribuciones que sobre funcionarios de la Seguridad Social corresponden en el territorio de Cataluña. Y por ello pide a este Tribunal Constitucional que se tenga por planteado en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña conflicto positivo de competencia con el Gobierno de la Nación en razón a la Resolución de la Dirección General del INSS de 30 de marzo de 1982, y que en su día dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida

corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anule la citada Resolución y cuantos actos se hayan dictado en cumplimiento y ejecución de la misma.

2. Por providencia de 2 de septiembre de 1982 se acordó, entre otros extremos, dar por promovido el conflicto y dar traslado al Gobierno del escrito del representante de la Generalidad y documentos que le acompañaban para que en el plazo de veinte días alegase lo que estimase conveniente y aportase los documentos que creyera oportunos.

3. Por escrito presentado en este Tribunal el 27 de septiembre de 1982 compareció el Abogado del Estado en representación del Gobierno y solicitó prórroga del plazo de alegaciones por el máximo legal, siéndole concedida de diez días por providencia de 28 de septiembre de 1982.

4. El 8 de octubre de 1982 el Abogado del Estado formuló, en sustancia, las siguientes alegaciones:

A) El escrito del planteamiento del conflicto no guarda relación con el requerimiento dirigido al Gobierno, ya que en el escrito de planteamiento se invocan dos causas de incompetencia. Una es la designación como Vocal de uno de los tribunales de un funcionario traspasado a la Generalidad. Y otra es la facultad de la Generalidad para proveer las plazas o puestos de trabajo vacantes en los servicios de su competencia, dimanantes de su competencia ejecutiva o de organización de los mencionados servicios que consagran los preceptos de la Constitución y del EAC invocados, es decir, el 149.1.17 de la Constitución y 17.2.a), 17.4., 25.3 y disposición transitoria 6.5 del EAC. Ahora bien, en el requerimiento dirigido al Gobierno la cuestión relativa al nombramiento de un funcionario transferido ni siquiera se plantea. Tampoco los preceptos constitucionales y estatutarios invocados en el requerimiento coinciden con los que aparecen en el escrito de planteamiento del conflicto ya que en aquél se citan el 149.1.16 y 148.1.21 de la Constitución y el 17.1 y 4 del EAC, refiriéndose más bien a la materia de sanidad interior. Entiende, en consecuencia, el Abogado del Estado que es muy dudoso que en el presente conflicto se haya cumplido el trámite previo del requerimiento regulado por el art. 63 de la LOTC.

B) Entrando en el fondo del asunto, el Abogado del Estado entiende que la cuestión se centra en determinar a quién corresponde seleccionar a los funcionarios pertenecientes a la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Seguridad Social. En este sentido los preceptos constitucionales y estatutarios relevantes no son los que se refieren a la Seguridad Social, sino al régimen de los funcionarios, es decir, el art. 149.1.18 de la Constitución, que se refiere, en general, a «todas las Administraciones Públicas», y el 10.1.1 del EAC, que confiere a la Generalidad competencia de desarrollo legislativo y ejecución respecto al régimen estatutario de sus funcionarios «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca». Las referencias de la Constitución (art. 149.1.17 y del EAC, art. 17.2 y 4) a la Seguridad Social deben interpretarse aplicables a los «servicios» que presta, pero no a su personal. Desde esa perspectiva, el representante del Gobierno recuerda que en la actualidad el Cuerpo Auxiliar, así como los restantes Cuerpos de la Administración de la Seguridad Social, son cuerpos nacionales y pueden servir a cualquier destino en cualquier Entidad gestora o dependencia del territorio nacional, sin que puedan considerarse funcionarios de una concreta esfera territorial de dicha Administración. Mientras ese carácter de cuerpo nacional subsista, la selección de sus funcionarios desborda el ámbito de las competencias específicas de una Comunidad Autónoma y es de competencia estatal.

C) El propio EAC confirma que la Resolución impugnada y las normas de que trae causa son aplicables en Cataluña. Ello se deduce, según el representante del Gobierno, de la disposición transitoria 6.5 del EAC, que en su último párrafo dice que «mientras la Generalidad no apruebe el régimen estatutario de sus funcionarios, serán de aplicación las disposiciones del Estado vigentes sobre la materia».

Estas son respecto a selección de funcionarios de la Seguridad el Real Decreto 1857/1979, de 30 de julio, y la Orden de 4 de julio de 1981, de los que resulta que la citada selección corresponde al Estado. De acuerdo con tales normas, la Resolución de 21 de julio de 1981 convocó la oposición y la de 30 de marzo de 1982, ahora impugnada, publicó los tribunales que debían juzgarlas. El hecho de que se organicen estos tribunales en diversas capitales atiende a una finalidad de descentralización y al objeto de que las pruebas se celebren teniendo en cuenta el domicilio de los aspirantes, pero en modo alguno se determina el lugar en que los que superen la oposición van a ejercer sus funciones, que puede ser cualquiera del territorio nacional. Más aún, no se ha publicado la relación de destinos y lo único que se sabe es que esos destinos serán en unidades periféricas, porque así lo dice la convocatoria (Resolución de 21 de julio de 1981, preámbulo).

D) Tampoco la Resolución impugnada vulnera el Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio, sobre traspasos de servicios a la Generalidad en materia de Seguridad Social. Los traspasos se refieren sólo a INSALUD y al INSERSO y afectan únicamente a las funciones encomendadas por la legislación vigente a las Direcciones Provinciales de las expresadas Entidades Gestoras en Cataluña. No comprende, por tanto, las funciones que competen al INSS y, mucho menos, las atribuidas por la legislación vigente no a los órganos periféricos, sino a su Dirección General.

E) Rechaza también el representante del Gobierno el argumento del Abogado de la Generalidad de que ésta ha asumido las competencias para la provisión de vacantes respecto de todos los servicios de la Seguridad Social y no sólo de los traspasados al amparo de los artículos 149.1.17 de la Constitución y 17.2 y 4 del EAC, pues las competencias de la Generalidad han de respetar la legislación básica del Estado, uno de cuyos principios es, como se ha dicho, el carácter nacional de los Cuerpos de Funcionarios de la Seguridad Social, por lo que no se puede reconocer a una Comunidad Autónoma facultades para seleccionar dichos funcionarios.

F) Pero incluso, aun admitiendo a efectos dialécticos que la Generalidad tuviese la competencia que reclama, tampoco la Resolución impugnada ni la de 21 de julio de 1981 invadiría su ámbito competencial, pues la primera fija los tribunales en atención tan sólo al domicilio de los aspirantes, y la segunda remite la fijación de las vacantes a una Resolución posterior. Por tanto, sería esta última la que en el supuesto de que incluyese en ella vacantes en Cataluña originaría la invasión de competencia. Y respecto a esta posterior Resolución es de destacar que la Dirección General del INSS, en escrito que se acompaña al de alegaciones del Abogado del Estado y dirigido a la Generalidad con registro de salida de 25 de febrero de 1982, dice literalmente que «cuando fueron anunciadas las referidas oposiciones, ya era conocida de esta Dirección General la aprobación del Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio, por lo que entre las mismas no figuran plazas funcionariales correspondientes a órganos o entidades transferidas a esa entidad autónoma».

G) En relación al nombramiento para formar parte de uno de los tribunales en Barcelona de un funcionario transferido, aparte de que este motivo de incompetencia no fue ni siquiera aludido en el requerimiento, es de señalar que el traspaso de funcionarios se realiza «siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden o naturaleza que les corresponden en el momento del traspaso» (D. T. 6.5 del EAC). Entre esos derechos, dada la amplitud de la fórmula empleada, debe incluirse el de formar parte de los tribunales que han de juzgar a los aspirantes al acceso de los Cuerpos a que pertenecen, sin que esto suponga merma alguna de la dependencia con la Administración a que han sido transferidos.

H) Termina el representante del Gobierno solicitando que este Tribunal Constitucional deniegue todas y cada una de las pretensiones deducidas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en particular, declare que la titularidad de la competencia controvertida, referente a la selección de los funcionarios de la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, corresponde al Estado y concretamente a la Dirección General del INSS.

5. Por providencia de 22 de noviembre de 1984 se señaló el día 29 del mismo mes para deliberación y fallo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente conflicto positivo de competencia se ha promovido por la Generalidad de Cataluña por entender que la Resolución de 30 de marzo de 1982 de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) invade sus competencias.

La Resolución impugnada se apoya en una serie de disposiciones que, prescindiendo de antecedentes más remotos, arranca de la Orden de 4 de julio de 1981, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, que regula el ingreso en los diferentes Cuerpos de Funcionarios de esta última y que en su Disposición final primera autorizaba a la Dirección General del INSS para convocar en el año 1981 oposiciones a diversos Cuerpos de la Seguridad Social y, en lo que aquí interesa, para convocar mil plazas de la Escala Única del Cuerpo Auxiliar. En uso de esta autorización, la Resolución de la Dirección General del INSS de 21 de julio de 1982 convocó las referidas plazas, con destino a las unidades periféricas del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), del INSS, del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y de la Tesorería General de la Seguridad Social, y dispuso que las pruebas selectivas se realizarían en Madrid y otras localidades que señalase la Dirección General del INSS. La Resolución impugnada, aparte de establecer algunas reglas sobre la presentación de aspirantes, organizó los tribunales en todo el territorio nacional, y de ellos siete en Cataluña. En el Tribunal núm. 2 de los de Barcelona figura un funcionario transferido a la Generalidad. La Generalidad entiende que esta

Resolución vulnera sus competencias en materia de Seguridad Social y aduce dos causas que motivan el planteamiento del conflicto. Una es la mencionada designación como vocal de un tribunal de un funcionario transferido, cuando el Estado carece de toda competencia sobre el mismo. La segunda es que corresponde a la Generalidad la facultad de proveer las plazas vacantes en los servicios de su competencia. En este último aspecto el razonamiento básico de la Generalidad consiste en afirmar que le pertenecen las competencias de ejecución en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 de la Constitución y 17.2 del EAC) y que la provisión de plazas es un típico acto de ejecución. Alega, además, la Generalidad dos títulos competenciales, como son el artículo 17.4 del EAC (competencia para organizar y administrar sus servicios en esa materia), el 25.3, también del EAC (integración en su organización de los servicios correspondientes), el 149.1.6 de la Constitución y 17.1 del EAC, en materia de sanidad interior, y el 148.1.20 de la Constitución y 9.25 del Estatuto sobre asistencia social. Recuerda también el Abogado de la Generalidad que el Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio, efectuó el traspaso de los servicios de la Generalidad del INSALUD y del INSERSO, incluyendo las plazas vacantes a excepción de los correspondientes a dependencias administrativas del INSALUD.

2. El Abogado del Estado suscita en primer término una objeción al planteamiento del conflicto porque, a su entender, el escrito que lo plantea no guarda relación con el requerimiento dirigido al Gobierno. En el requerimiento ni siquiera se menciona el nombramiento como vocal de un tribunal de un funcionario transferido, lo que en cambio constituye uno de los motivos básicos de incompetencia señalados en el escrito de planteamiento. Por otra parte, los preceptos constitucionales y estatutarios citados en el requerimiento para fundamentar la supuesta competencia de la Generalidad son los relativos a materia de sanidad interior (arts. 149.1.16 y 148.1.21 de la Constitución y 17.1.1 del EAC), mientras que en el escrito la argumentación se centra en los preceptos relativos a la Seguridad Social. Por ello considera dudoso el Abogado del Estado que se hayan cumplido los requisitos del artículo 63 de la LOTC respecto al requerimiento. No obstante, el Abogado del Estado advierte que no quiere defender la competencia estatal a través de meros obstáculos procesales y que sólo pretende poner de manifiesto defectos de planteamiento que no deben pasar inadvertidos. Entrando en el fondo del asunto el Abogado del Estado afirma que el Estado tiene competencias para proveer las plazas del Cuerpo Auxiliar en Cataluña por tratarse de un Cuerpo Nacional y porque los preceptos aplicados no son relativos a la Seguridad Social, sino al 149.1.18 de la Constitución referente a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y al 10.1.1 del EAC, que otorga a la Generalidad competencia de desarrollo y ejecución en la materia «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca». A tales efectos, el Abogado del Estado considera básico el carácter nacional que en la legislación actual posee el Cuerpo Auxiliar y las disposiciones estatales que derivan de este carácter y atribuyen al INSS la competencia y funciones en materia de selección de funcionarios.

3. Procede examinar, en primer término, la objeción suscitada por el Abogado del Estado respecto a la discordancia entre el requerimiento y el escrito de planteamiento del conflicto. Es cierto que no se menciona en aquél la cuestión del nombramiento como vocal del funcionario transferido, y es cierto también que existe una sensible diferencia en la especificación de las disposiciones constitucionales y estatutarias en que se pretende fundar la competencia de la Generalidad en ambos escritos, ya que en el requerimiento se invocan principalmente los preceptos relativos a la sanidad interior, y en el escrito de planteamiento se aducen sobre todo los referentes a la Seguridad Social. No parece, por tanto, que se haya cumplido exactamente lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LOTC, en cuanto hay que entender que los motivos de incompetencia alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en sustancia, con los formulados en el requerimiento, lo cual resulta de particular relevancia, como se verá más adelante, en lo referente al funcionario transferido. Menos importancia podría darse a la divergencia respecto a los preceptos constitucionales y estatutarios invocados, ya que también se cita en el requerimiento, aunque en forma incidental, la materia de Seguridad Social, y en el escrito de planteamiento del conflicto se alude a la competencia en materia de sanidad interior. De todas formas, tampoco este último aspecto debe pasar inadvertido, como dice el Abogado del Estado, aunque no sea obstáculo para continuar en el examen de la cuestión planteada.

4. «Una Comunidad Autónoma puede plantear un conflicto positivo de competencia con el Estado cuando considere que una disposición, resolución o acto de este último no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de

Autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito (art. 63.1 de la LOTC). Pero es evidente que no puede plantearse un conflicto basándose en la sospecha de que una resolución o acto del Estado tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en modo alguno las competencias de la Comunidad Autónoma. Y esto es lo que cabalmente ocurre en este caso. La Resolución impugnada se limita a organizar tribunales en todo el territorio nacional, incluido el de Cataluña, para celebrar oposiciones al Cuerpo Auxiliar de la Seguridad Social. Ni en la Resolución ni en ninguna disposición anterior ni, que conste a este Tribunal, posterior, figura la relación de vacantes a cubrir ni puede saberse, por tanto, si entre ellas se encuentran algunas cuya provisión pueda corresponder a la Generalidad. El Estado lo único que ha hecho, por medio de la disposición impugnada, es organizar en forma descentralizada unas oposiciones a funcionarios de la Seguridad Social, con la finalidad de facilitar a los aspirantes la realización de las pruebas «habida cuenta del número y domicilio de los aspirantes», como textualmente dice la Resolución de 21 de julio de 1981 (regla 5.1), por la que se procede a la convocatoria. No se ve por qué esas facilidades debían negarse a los candidatos residentes en Cataluña, cuando se conceden a los habitantes en los otros lugares del territorio nacional. Y es que el conflicto no se promueve en realidad por causa de esa organización descentralizada de los tribunales, sino por la sospecha de que, tras ella, se esconde la intención de cubrir destinos en Cataluña, lo que a juicio de la Generalidad vulneraría sus competencias. Tanto es así que en el mismo escrito del Abogado de la Generalidad se dice que «aunque constitucional y estatutariamente no sea preciso incluir en las disposiciones y actos de la Administración una cláusula de reserva expresa para las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, en el curso de este conflicto la ausencia de dicha reserva, unida al conjunto de circunstancias concurrentes y, de modo especial, la de que por la Administración central se haya dispuesto unilateralmente de un funcionario traspasado a la Generalidad de Cataluña, implica que la Resolución de 31 de marzo de 1982 de la Dirección General del INSS haya de considerarse que incurre en vicio de incompetencia por lesionar las atribuciones que sobre funcionarios de la Seguridad Social corresponden en el territorio de Cataluña a la Generalidad» (fol. 14 y 15 del escrito del Abogado de la Generalidad). De donde se deduce claramente que no es la Resolución en sí lo que invade las competencias comunitarias, sino las circunstancias que la rodean lo que hace pensar que se van a invadir.

5. Esa conclusión no viene desvirtuada por el hecho sobre el que hace particular hincapié el escrito de planteamiento del conflicto, de que se haya nombrado vocal de uno de los Tribunales de Barcelona a un funcionario transferido. Como se ha advertido, el hecho no es ni mencionado en el requerimiento, y dado que en éste ha de hacerse constar «los preceptos de la disposición o puntos concretos de la Resolución o actos viciados de incompetencia» (art. 63.3 de la LOTC) hay que entender que sobre la cuestión no se ha planteado verdaderamente un conflicto cuyo objeto fuese decidir si el Estado tiene o no competencias para dicho nombramiento, ya que un conflicto no puede promoverse por una Comunidad sin haberse practicado antes el previo requerimiento exigido por la Ley. En realidad, y como dice expresamente el escrito de planteamiento, la alegación de ese hecho sirve fundamentalmente para poner de relieve la supuesta intención de la Resolución impugnada de cubrir vacantes en Cataluña cuya provisión corresponde a la Generalidad, según esta. Pero la alegación tampoco puede acogerse en este sentido, pues que se designe a un funcionario transferido como miembro de un tribunal plantea una cuestión distinta a la de determinar qué destinos van a servir los aspirantes que este tribunal apruebe, por lo que no cabe involucrar un tema con otro, como pretende el escrito de la Generalidad.

6. Las consideraciones anteriores relevan a este Tribunal Constitucional de examinar las alegaciones de las partes relativas a la competencia para proveer en Cataluña plazas de funcionarios de la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social y de hacer ninguna declaración sobre la titularidad de esa competencia, sin que la presente Sentencia prejuzgue su existencia ni su alcance, ya que la Resolución impugnada es ajena a esa cuestión. El contenido del fallo ha de limitarse, por tanto, a declarar que dicha Resolución no invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que la Resolución de 30 de marzo de 1982 del Instituto Nacional de la Seguridad Social por la que se publican los tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas de la oposición a la Escala Unica del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social no invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

27958 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 371/1982. Sentencia número 117/1984, de 5 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, y don Angel 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 Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdager, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY,

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 371/1982, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, contra el Decreto 162/1982, de 3 de junio, por el que la Generalidad asume competencias de régimen local. Ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, y ha sido ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal Constitucional el 1 de octubre de 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, promovió conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad de Cataluña en relación con el Decreto 162/1982, de 3 de junio, por el que la Generalidad asume competencias de régimen local (publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 234, de 23 de junio de 1982), con la súplica de que se dictase Sentencia en la que, anulando el citado Decreto, se declarase que las competencias a que remite el art. 1.º del mismo corresponden al Estado. Por otro sí solicitó, igualmente, basándose en el art. 161.2 de la Constitución, la suspensión del Decreto impugnado.

2. Los argumentos en los que el Abogado del Estado fundamenta su pretensión pueden resumirse así:

a) El apartado A) del art. 1.º del Decreto objeto de conflicto, al asumir las competencias atribuidas a los órganos de la Administración del Estado en el art. 421 de la Ley de Régimen Local, precisa: «En relación con el cual se mantiene vigente: Ministro de Administración Territorial. Gobernador civil.»

Tal redacción resulta equívoca, pues no se sabe bien si lo que se pretende es la asunción, por parte de la Generalidad, de las competencias de los órganos estatales que se mencionan, o, simplemente, la asunción de idénticas competencias, pero sin excluir las que se mantienen vigentes a favor de aquéllos.

b) El art. 421 de la Ley de Régimen Local subsiste sólo en cuanto confiere al Estado la potestad de suspender, por motivos graves de orden público, a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales por un plazo de sesenta días.

Dicho precepto cuenta con una expresa fundamentación de su legitimidad constitucional al haber sido enjuiciado en un recurso de inconstitucionalidad, fallado en Sentencia de 2 de febrero de 1981. La doctrina contenida en el fundamento 10 de dicha Sentencia del Tribunal Constitucional sirve de apoyo a la subsistencia del precepto en la parte que no ha sido afectada por la declaración de inconstitucionalidad: de aquí que no sea preciso añadir al referido «motivo grave de orden público» la exigencia de que resulten afectados los intereses generales de la nación u otros intereses extramunicipales, pues es esto último lo que actúa como justificación legitimadora del supuesto legal. Si el orden público no fuera un valor jurídico trascendente a una esfera territorial limitada, el precepto no habría podido subsistir, o su subsistencia no se habría confiado al texto originario.

El «motivo grave de orden público», que opera como presupuesto de la norma, lleva implícito el juicio —por lo demás clásico en la doctrina— de la indivisibilidad del concepto mismo, y encuentra su fundamento en el reconocimiento de intereses que no pueden calificarse jamás como intereses puramente locales.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 4 de diciembre de 1984.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdager.

c) No cabe, pues, hablar de «motivos graves de orden público» que afecten exclusivamente a la esfera local, a la esfera regional o a la nacional, según cual sea en cada caso la proyección territorial de su incidencia o la índole o nivel de los intereses afectados por la aparición de estos motivos.

Los intereses que legitiman la drástica medida limitadora de la autonomía local, contenida en el art. 421 de la Ley de Régimen Local, son, pues, «intereses generales», y, sin negar que «las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1981, fundamento 3.º).

d) La Constitución, en su art. 149.1.29, atribuye al Estado con carácter de competencia exclusiva «la seguridad pública», actividad definida por el Tribunal Constitucional como la «dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas» (Sentencia de 8 de junio de 1982, fundamento 3.º).

Es claro que «los motivos graves de orden público» a que se refiere la Ley de Régimen Local sólo pueden tener cabida dentro de la noción de «seguridad pública» que menciona el art. 149.1.29 de la Constitución, por lo que no cabe duda de que la competencia para ejercer las funciones previstas en aquella Ley debe corresponder al Estado de manera exclusiva.

La competencia del Estado en el presente caso no ha de medirse casuísticamente en función de una apreciación más o menos subjetiva de la noción de gravedad, sino que ésta viene ya prefigurada y establecida por la Ley, como condición misma de la competencia. Si no hay gravedad en el motivo de orden público, la competencia no puede ejercitarse; si tal gravedad existe, la competencia sólo puede corresponder al Estado.

e) Las precedentes consideraciones no pueden cuestionarse —como se hace en la contestación al requerimiento de incompetencia— en virtud de las competencias autonómicas en materia de régimen local, pues no debe perderse de vista que la competencia contemplada en el art. 9.8 del Estatuto de Cataluña se sitúa en el ámbito del art. 149.1.18 de la Constitución, como lo muestra inequívocamente la remisión que con la fórmula «sin perjuicio» hace el referido precepto estatutario a la expresada norma constitucional.

Un juicio de prevalencia por razón de especialidad, o de cualquier otro criterio interpretativo, entre las competencias sobre seguridad pública y sobre régimen local habría de ponderar el respectivo alcance de los apartados 18.º y 29.º del núm. 1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello resulta de suma relevancia la doctrina ya sentada por el Tribunal Constitucional en el fundamento 5.º de su Sentencia de 28 de julio de 1981, que destaca la singular significación del apartado 18 del art. 149.1 como notable excepción a la construcción técnica general del precepto en que se encuadra, al reflejar una competencia estatal no sobre un sector más o menos concreto de la acción administrativa, sino sobre las condiciones básicas orgánicas y funcionales en que han de ejercerse las competencias materiales en cualquier sector o ámbito normativo.

En virtud del art. 149.1.18 y de su desarrollo, el Estado no puede alterar el orden de competencias instituidas para sectores concretos. Por ello la seguridad pública, competencia genuina del Estado, no puede ni ser delegada por el Estado al amparo de una norma sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ni ser asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de idéntico esquema.

f) Vistas las cosas desde el punto de vista de la legislación vigente sobre régimen local, se comprende ante todo que dicha legislación, como norma preconstitucional, no pudo tener en cuenta la nueva ordenación de competencias instituidas en la Constitución. Por lo tanto resulta patente que ni todas las competencias previstas en su texto y nominalmente referidas a órganos del Estado han de ejercitarse precisamente por éste, ni tampoco pueden las Comunidades Autónomas arrogarse de modo indiscriminado todas las competencias que, incluidas en un texto que ha merecido con justicia el título de codificación parcial, tienen su ubicación constitucional en muy diversos entes territoriales.