

desarrollan. Por el contrario, este Tribunal sólo puede aceptar esa calificación respecto de aquellos preceptos que, por su contenido, puedan considerarse básicos sin dificultad alguna.

Desde este punto de vista, es preciso distinguir entre los que regulan las limitaciones que se imponen a las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas en frecuencia modulada (art. 10 del Real Decreto 1433/1979), así como el plazo de las concesiones (art. 7.4), de las que disciplinan aspectos tan detallados como la publicidad en las emisoras institucionales y al horario mínimo de emisión. Los primeros abordan condiciones o requisitos esenciales de las concesiones, pues así deben considerarse los términos en que puede accederse a la utilización de un medio de comunicación social privilegiado, en régimen de sustancial igualdad en todo el territorio nacional, y un elemento inherente a toda concesión administrativa, como es el plazo. No puede decirse lo mismo de las reglas sobre la publicidad en las emisoras institucionales y sobre los horarios, que afectan, más que al régimen de los requisitos para obtener la concesión, a prescripciones sobre la programación y su contenido, respecto de las cuales no es fácil entender por qué deben formar parte del común denominador normativo aplicable a todo el territorio nacional que constituyen las bases. En el mismo sentido resulta significativo comprobar que recientemente el legislador estatal, cumpliendo las condiciones de rango normativo que ahora son plenamente exigibles, ha regulado de nuevo algunos aspectos de las concesiones de que tratamos, mediante la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, incluyendo en la disposición adicional sexta de la misma normas que limitan el derecho de las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas con modulación de frecuencia [apartados 1 d) y e)], y que establecen el plazo de las concesiones [apartado 2 a)], pero sin referirse, en cambio, a cuestiones tales como la publicidad o el horario de emisión.

883 *Pleno. Sentencia 249/1988, de 20 de diciembre. Conflicto positivo de competencia 371/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre « Sanciones, Infracciones laborales de los empresarios. Actos de obstrucción », así como el Acta de Infracción número 03213/1983, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Gloria Bugué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 371/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los abogados don Manuel María Vicens Matas y don Alberto Raventós Soler, en relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre « Sanciones. Infracciones laborales de los empresarios. Actos de obstrucción », así como el Acta de Infracción núm. 03213/83, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de mayo de 1984, don Manuel María Vicens Matas y don Alberto Raventós Soler, Abogados de la Generalidad de Cataluña, promovieron conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que determinadas actuaciones de órganos del Ministerio de Trabajo vulneran la competencia de esta Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en la Constitución (art. 149.1.7), en el art. 11.2 del Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto de transferencias núm. 2.210/1979, de 7 de septiembre.

El objeto del presente conflicto competencial lo constituyen, de una parte, la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, sobre sanciones, infracciones laborales de los empresarios y actos de obstrucción suscrita por el Jefe de la Inspección Central de Trabajo y Seguridad Social y por el Inspector general de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigida a los Directores provinciales de Trabajo y Seguridad

En consecuencia, sólo de los arts. 7.4 y 10 del Real Decreto 1433/1979, podía predicarse su carácter básico, mientras estuvieron en vigor, y no así del art. 7.2, del mismo Real Decreto, y del art. 10 f), de la Orden de 28 de agosto de 1980. Consecuencia de esta afirmación es que los arts. 10 y 12 del Decreto del Gobierno Vasco 287/1983, invadieron las competencias del Estado, al infringir normas básicas sobre el régimen de la radiodifusión, mientras que los arts. 5.º y 14 e), del citado Decreto no invaden las competencias estatales.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 10 y 12 del Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, del Gobierno Vasco invaden las competencias del Estado ejercidas mediante el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mencionados artículos.

2.º Declarar que los arts. 5.2, y 14 e) del Decreto 287/1983, del Gobierno Vasco, no invaden las competencias del Estado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Bugué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Reguer.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.

Social y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social; y, de otra, el Acta de infracción núm. 3.213/83, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983 a la Empresa «Parque de Atracciones de Montjuich».

Al considerar que la citada Circular y Acta constituían una invasión de sus competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña acordó requerir de incompetencia al Gobierno a fin de que derogara dicha Circular y anulara el Acta de infracción mencionada, formulando, el 23 de marzo de 1984 el correspondiente escrito de requerimiento, sin que, transcurrido el plazo de un mes que establece el art. 63.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Gobierno haya dado contestación a dicho requerimiento.

2. La Generalidad de Cataluña funda su pretensión en que las citadas actuaciones inciden en las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia laboral. Para ello se refiere en primer lugar al alcance de esas competencias. De los arts. 149.1.7 de la Constitución y del art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, resulta que al Estado se le atribuye la competencia sobre la legislación laboral, referida esta expresión tanto a la potestad legislativa en sentido estricto como a la reglamentaria, y a la Generalidad la ejecución de dicha legislación, con sujeción a las normas reglamentarias que dicte el Estado, incluyendo en esa ejecución la facultad de instar reglamentos organizativos o internos, así como la inspección ordinaria, que no puede confundirse con la alta inspección que corresponde al Estado. Así pues, la Generalidad dispone de atribuciones para la ejecución de la legislación del Estado en todo lo que haga referencia a las relaciones laborales, con las únicas excepciones que representan las materias de migraciones interiores y exteriores y los fondos de ámbito nacional y de empleo. Aun cuando la Constitución y el Estatuto de Autonomía «han mejorado» la posición de la Generalidad respecto a la etapa de la preautonomía, el Real Decreto de Transferencias 2.210/1979, de 7 de diciembre, en su art. 23.1, dispuso que la Inspección de Trabajo cumplimentaría los servicios que, dentro del marco de las funciones y competencias de este Cuerpo, le encomendase la Generalidad de Cataluña, de modo que el personal de la Inspección, en los cometidos propios de la Generalidad actúa bajo su dependencia funcional y jerárquica si bien orgánicamente sigue subsistiendo su relación con la Administración del Estado.

3. En relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, se afirma que, aun con la mejor voluntad interpretativa y conciliadora, hay elementos más que fundados y pruebas más que contundentes que los redactores de la Circular han menoscabado las atribuciones de la Generalidad. Aunque contemplada desde un plano general podía parecer que prima en la Circular su carácter normativo, al margen de su nulidad por razones formales (entre otras el no publicarse en el «Boletín Oficial del Estado»), era constitucionalmente lícito que el Poder Central la dictara, en realidad ha sido dictada para surtir efectos *ad intra*, como reglamento interno o de organización, dirigido a los Directores Provinciales de Trabajo y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales. Tales

instrucciones internas dirigidas a funcionarios y dictadas para la ejecución de la legislación laboral entorpecerán la actuación de los que hayan de cumplimentar los servicios que le encomiende la Generalidad.

La reserva expresa de competencias requiere un tratamiento distinto según que las atribuciones a respetar sean de carácter normativo, en cuyo caso las Comunidades Autónomas podrían zanjar la cuestión desplegando sus propias competencias normativas como pleno acto de afirmación competencial, o sean de carácter meramente ejecutivo en cuyo caso el reconocimiento expreso de las facultades autonómicas es una condición indispensable. Por lo que desde un aspecto global o general debe considerarse que la Circular P-117 ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña, pero además en dos extremos concretos de la Circular debatida existe una «flagrante inmisión», en la órbita competencial de Cataluña, así el último párrafo de su apartado 2, según el cual la sanción por actos de obstrucción se propondrá al Director general de Trabajo y Seguridad Social, y el apartado 3, cuando dispone que los actos de incumplimiento de órdenes del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social podrán ser sancionados por estos por multas de hasta 25.000 pesetas.

En relación con el apartado 2 se afirma que al actuar la Inspección de Trabajo bajo la dependencia de la Generalidad de Cataluña (salvo los excepcionales supuestos previstos en el art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), la sanción por los actos de obstrucción o resistencia a la acción fiscalizadora han de corresponder a la Generalidad por no ser más que un medio para facilitar la labor inspectora. Además el que las actas de inspección tuvieran que ser resueltas por los órganos de la Comunidad Autónoma y las de obstrucción por los órganos del Ministerio de Trabajo atentaría contra los más elementales principios de Derecho que informan la actuación administrativa (eficacia, economía y celeridad), dada la relación de causalidad directa existente entre el acto de obstrucción y la posible infracción laboral, lo que produciría una innecesaria duplicidad de la actuación administrativa. El art. 15 del Decreto 1.869/1975, de 10 de julio, arbitra un único procedimiento para la resolución de las actas de obstrucción y de infracción, lo que confirma la necesidad de tratamiento unitario para ambos tipos de actuaciones.

Por lo que hace al apartado 3 de la misma Circular sus redactores han partido de la errónea premisa de considerar vigente en todo el territorio del Estado, sin excepción, lo establecido en el art. 16 del Decreto de 3 de abril de 1971, que ya en el anexo 4 del Real Decreto 2.210/1979, lo consideró afectado por la potestad sancionadora de la Generalidad, que contemplaba su art. 23. Tras la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que han ampliado ostensiblemente las competencias sancionadoras de la Generalidad, la amplitud de facultades para dictar órdenes e imponer sanciones de los Directores de Trabajo y Seguridad Social va en demérito y perjuicio de las potestades ejecutivas de la Generalidad de Cataluña, por lo que el apartado 3 está viciado de incompetencia.

4. El acta de infracción número 03213/83 ha sido levantada a una Empresa radicada en Cataluña y por el motivo de haber realizado hasta el mes de julio de 1983 contrataciones temporales al amparo de lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto 1.445/1982, de 25 de junio, superando los límites contemplados en el art. 6.1 del mismo. Tanto por razón del territorio -Empresa localizada en Cataluña- las potestades inspectoras correspondían a la Generalidad a quien asimismo están atribuidas, en su caso, las sancionadoras y las resolutorias de cuantas incidencias y recursos se puedan plantear en la vía administrativa-laboral, por lo que al ofrecerse a la Empresa en la referida Acta la posibilidad de presentar escrito de descargo ante el Director provincial de Trabajo y Seguridad Social, órgano dependiente de la Administración Central, se ha incurrido en un flagrante vicio de incompetencia que conlleva la nulidad de las actuaciones practicadas.

En el suplico se solicita se declare que las competencias controvertidas corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anule la citada Circular, en lo que concierne a Cataluña, anulando asimismo el Acta de infracción objeto también del conflicto.

5. El Abogado del Estado se opone a las pretensiones formuladas por la Generalidad de Cataluña y defiende la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

En relación con la Circular P-117 sostiene que la misma no supone un intento de invadir las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que se trata de un instrumento de carácter general, para todo el territorio nacional, y que habrá de aplicarse con pleno respeto a las competencias autonómicas, según los territorios. La Circular pretende moverse simplemente dentro del ámbito competencial estatal, habiendo juzgado innecesario diferenciar los supuestos de los diversos territorios y su generalidad se apoya en dirigirse a unos servicios de inspección, que incluso en Cataluña y otras Comunidades Autónomas siguen actuando para el Estado según las materias. Otro motivo que justifica la amplitud de la Circular es el carácter muy amplio de la normativa de infracciones y sanciones que afecta a la Inspección de Trabajo que incluye tanto competencias transferidas como no transferidas. Entiende que ningún obstáculo existe a la plena salvaguarda de las competencias estatales. La Inspección de Trabajo, en cuanto a las competencias autonómicas, dependerá de la Generalidad, y ésta acordará las sanciones. En las

estatales subsistentes será la Administración Central que, al amparo del artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se ha limitado a dictar una Circular.

Sobre el Acta de Infracción 03213/83 entiende que una simple Acta de Infracción no es objeto idóneo para promover conflicto de competencias pues ha sido levantada por el órgano competente (lo que no se discute), siendo objeto de la discusión la competencia para imponer la sanción, sanción que no objeto del presente conflicto, el cual sólo se producirá al recaer Acuerdo sancionador, única actuación que permitiría fundar el conflicto. Además en este punto la presente Acta de Infracción concierne a materias que permanecen en la titularidad estatal por tratarse de una infracción del Real Decreto 1.445/1985, de 25 de junio, regulador de medidas de fomento de empleo y no de la Legislación laboral, puesto que aquella disposición establece unas condiciones que debe cumplir la Empresa para acudir a esa forma especial de contratación temporal, es decir, una modalidad de acceso al mercado de trabajo limitada y regulada en función de una determinada política de empleo. Esta política tiene su apoyo en la Ley Básica de Empleo de 8 de octubre de 1980 que regula el fomento del empleo (art. 10 y siguientes), y cuyo artículo 3 atribuye al Gobierno la ejecución de la política de empleo, que se incardina en el ámbito del art. 149.1 de la Constitución, como parte de las bases y coordinación la planificación general económica, que en este caso atribuyen la ejecución al Estado. En cualquier caso su incardinación en un título distinto al de la legislación laboral resulta del mismo art. 1 de la Ley Básica de Empleo que en su número 2 incluye en el marco de la política del Gobierno las medidas de política de empleo, en conexión con el art. 40.1 de la Constitución. Por lo que el título competencial es bien distinto al de la legislación laboral, y corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.13 y, en todo caso, del art. 149.3.

6. Por providencia de 13 de diciembre de 1988 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto se refiere a dos actuaciones o actos distintos de la Administración el Estado. En primer lugar, a la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, que el Jefe de la Inspección Central de Trabajo y Seguridad Social y el Inspector general de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dirigen a los Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y, en segundo lugar, el Acta de infracción número 03213/83 levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona. La acumulación en un mismo proceso de estos dos actos distintos responde a que los mismos hacen referencia a la ejecución en Cataluña de la legislación laboral, a través de la Inspección de Trabajo, ejecución que la Generalidad recurrente defiende como competencia propia. Sin embargo no es objeto de conflicto el que esa ejecución se realice en Cataluña a través de la Inspección de Trabajo, sino si en los actos referidos ha existido una interferencia por parte de la Administración del Estado, en concreto los órganos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la competencia ejecutiva de la legislación laboral que constitucionalmente corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Las partes en conflicto se muestran de acuerdo en que corresponde a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación laboral, lo que incluye también el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación y, en su caso, de sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales. También están de acuerdo en que en esa labor de vigilancia ha de ser desarrollada por los funcionarios de la Inspección de Trabajo, pese a su dependencia orgánica del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, que no impide ni contradice la dependencia funcional de la Inspección de Trabajo de la Generalidad de Cataluña en relación con la ejecución de la legislación laboral competencia de la Generalidad. Como reconoce el Abogado del Estado «la Inspección de Trabajo, en cuanto a las competencias autonómicas, dependerá de la Generalidad, y ésta acordará las sanciones», mientras que en las competencias ejecutivas que siguen siendo estatales en mérito del art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponderá a la Administración Central tales funciones inspectoras y sancionadoras.

La Inspección de Trabajo dentro de sus cometidos y funciones incluye materias que son competencia del Estado, y en tal caso los Inspectores actúan funcionalmente como Administración estatal y materias que, en Cataluña, son competencia de la Generalidad, y, en tal caso, actúan funcionalmente como Administración autonómica, al servicio de la Generalidad. La coincidencia en unos mismos funcionarios de esta doble cualidad, con la innegable ventaja de la simplificación a efectos también del administrado, solo es constitucionalmente aceptable en tanto que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no suponga interferencia en la actuación de los Inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica. Precisamente esta es la cuestión planteada en relación con los actos objeto del presente conflicto, respecto a los que la Generalidad de Cataluña entiende que no han respetado sus propias competencias de ejecución de la legislación laboral. Puesto que se trata de dos actos distintos, de órganos también distintos, habremos de examinarlos

separada y sucesivamente, para comprobar si, efectivamente, los mismos han desconocido o han lesionado la competencia propia de la Generalidad de Cataluña.

2. En relación a la Circular P-117 de 14 de julio de 1983 los reproches que hace la Generalidad de Cataluña son de dos tipos, uno de carácter global o general; y otro relativo a dos apartados concretos en la misma.

El reproche de carácter general parte de un análisis del instrumento utilizado, la Circular, de su carácter inadecuado y de la naturaleza de su contenido. Según la Generalidad aunque contemplada la Circular desde un plano general podría parecer que lo que prima en ella es su carácter normativo, y por ello materia de competencia del Estado, su forma externa expresa la verdadera finalidad perseguida con su adopción, el haber sido dictada para surtir efectos *ad intra*, por lo que se trataría en realidad de un reglamento interno o de organización, dirigido a los Directores Provinciales de Trabajo y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales. Estas instrucciones internas, en cuanto se dirijan a los Inspectores de Trabajo, entorpecerán su actuación cuando hayan de cumplimentar los servicios que por la Generalidad se les encomienda. Además, al tratarse de actuaciones meramente ejecutivas sería una condición indispensable para poderlas entender a salvo desde un punto de vista constitucional el reconocimiento expreso de las facultades autonómicas, y al no haberlo hecho así la Circular ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña.

El Abogado del Estado sostiene, al contrario, que la Circular en cuestión es un instrumento de carácter general que deberá aplicarse con pleno respeto de las competencias autonómicas, según los territorios, y que su carácter general y nacional se justifica por la existencia de competencias de la Inspección de Trabajo en materias que corresponden a la Administración del Estado, y sólo en relación con tales materias podrá ser aplicada en el ámbito territorial de Cataluña, siendo innecesario que la norma diferencie los distintos supuestos de los diversos territorios.

Planteadas así la cuestión, el conflicto podría entenderse solventado puesto que la representación del Estado, al sostener que se trata de una Circular interna al amparo del art. 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo, parece estar excluyendo la aplicación de aquella en el ámbito territorial de Cataluña respecto a las materias de ejecución de la legislación laboral que son competencia propia de la Generalidad. Sin embargo, esta argumentación, basada sólo en la forma del acto jurídico no es aceptable. Como ha dicho la STC 27/1983, de 20 de abril, la forma no es criterio que permite determinar la naturaleza de la Circular, y tal calificación ha de realizarse a partir de su contenido, ya se trate de un contenido normativo o de un acto interno. En el presente caso esa naturaleza es de especial trascendencia en cuanto que en materia laboral, como ha venido sosteniendo reiteradamente este Tribunal (SSTC 32/1982, de 14 de junio, y 39/1982, de 30 de junio), el término legislación laboral del art. 149.1.7 de la Constitución, ha de ser entendido en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas y toda la legislación laboral así concebida, está reservada por la Constitución al Estado, pudiendo sólo la Comunidad Autónoma dictar reglamentos internos de organización de los servicios. Ello significa que si, en razón de su contenido, se le puede atribuir a la Circular objeto de conflicto el carácter de norma laboral, el Estado tendría competencia para dictarla, mientras que si se la califica como mero acto interno no sería aplicable en Cataluña en relación con las materias de competencia ejecutiva de la Administración Autónoma.

Pues bien, el examen del contenido de la Circular impide calificarla como reglamento interno de organización de los servicios con valor meramente interno, en cuyo caso podría haber sido dictado por la Generalidad de Cataluña. Ello ha de resolverse al margen de la eventual nulidad de la disposición por manifiesta insuficiencia de rango y por no haberse publicado en el «Boletín Oficial del Estado», e incluso con independencia de si, como se alega, la Circular no respeta el principio de legalidad que para las sanciones de carácter administrativo establece el art. 25.1 de la Constitución. Estos graves defectos son ajenos en principio a este conflicto positivo de competencia en el que sólo se debate la titularidad de la competencia ejercida, y, por ello ha de decidirse la alternativa de si corresponde dictar este tipo de regulación al Estado o a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que el ente competente al dictarla haya de respetar las exigencias formales establecidas en el ordenamiento. Pero la inobservancia de las mismas no es suficiente para hacer cambiar el criterio de atribución de la competencia.

Desde el punto de vista de su contenido resulta claro que la meritada Circular tiene naturaleza normativa. Trata, «con carácter provisional y hasta que se cite la oportuna norma legal de desarrollo del art. 57 del Estatuto de los Trabajadores», de establecer unas «normas» sobre las infracciones laborales de los empresarios y sobre las Actas de obstrucción de la Inspección de Trabajo y determina las escalas de sanciones posibles, en su grado mínimo, medio y máximo de acuerdo al carácter leve, grave y muy grave de la infracción. La regulación de esta materia es legislación laboral, desarrollo del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores y, por tanto, competencia exclusiva del Estado. No corresponde en ningún caso a la Generalidad de Cataluña establecer esta gradación de sanciones en función de las correspondientes infracciones.

No es ocioso recordar aquí que en la actualidad esta cuestión ha sido regulada por la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social («Boletín Oficial del Estado» 91/1988, de 15 de abril), cuyo art. 37 se corresponde, aunque con cuantías diferentes al núm. 1 de la Circular P-117, lo que confirma por su contenido, y al margen de la insuficiencia de su rango, la naturaleza de «legislación laboral» de la medida. Como recuerda la STC 18/1982, de 4 de mayo, se frustraría la finalidad del art. 149.1.7 de la Constitución de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia laboral y si el Estado no dictase también los reglamentos ejecutivos que aparecen como desarrollo de la Ley en cuanto que asegura en todo el Estado una uniformidad en la graduación de las sanciones a que se refiere el art. 57.2 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y no se refiere a la estructuración interna de la organización administrativa. Por ello la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con los arts. 149.1.7 de la Constitución y 11.2 y 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no podría dictar esta Circular por corresponder al Estado y en su actuación ejecutiva en materia laboral habría de someterse y respetar la graduación de sanciones que contiene, tanto a lo que se refiere a la propuesta de sanción por los Inspectores de Trabajo, como respeto a la imposición de sanciones por los órganos correspondientes de la Administración autónoma.

La Generalidad entiende también que la Circular debería haberse referido expresamente a las competencias autonómicas, y que la exclusiva referencia a la competencia sancionadora de los Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social lesiona el orden constitucional de competencias al desconocer la competencia de la Generalidad. Aunque por razones de seguridad jurídica el reconocimiento expreso de las facultades autonómicas resulta conveniente, sin embargo, como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal (STC 95/1984, de 18 de octubre) ese reconocimiento o salvadad no se puede considerar como una condición indispensable para poder entender a salvo, desde el punto de vista constitucional, las facultades autonómicas. Ello ocurre en el presente caso en el que la referencia orgánica contenida en la Circular no debe ser entendida en general como tendente a desapoderar de sus propias competencias a los órganos de la Administración autónoma en relación con las materias de ejecución laboral competencia de la Generalidad. La imposición de las sanciones por incumplimiento de la legislación laboral en función de la gravedad de las infracciones, como ejecución de la legislación laboral, corresponde, dentro de su territorio, a la Generalidad de Cataluña, salvo para las materias reservadas estatutariamente al Estado, y ello no resulta negado por la Circular objeto de conflicto.

En consecuencia, desde esta perspectiva general, la Circular P-117 no ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña, asumidas en méritos de la Constitución y su Estatuto.

3. La Generalidad de Cataluña sostiene que además, en la Circular debatida existen dos extremos concretos que desconocen las competencias propias de la Comunidad Autónoma. El primero de ellos es el último párrafo de su apartado 2 que dispone que «la sanción por actos de obstrucción, en cuanto referida a la actuación de la Inspección de Trabajo, se propondrá al Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social». No se detiene el Abogado del Estado en contestar esta alegación posiblemente por haber entendido que por tratarse de una Circular interna no sería aplicable en relación con las materias competencia de la Generalidad de Cataluña. De admitirse esto, la sanción por actos de obstrucción sólo correspondería al Director Provincial de Trabajo en el caso de actuación de la Inspección de Trabajo referida a materias competencia del Estado. En otro caso la propuesta de sanción por actos de obstrucción habría de hacerse al órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, el sentido textual del precepto y, sobre todo, su inclusión expresa dentro de la gradación de sanciones por actos de obstrucción, hace muy difícil admitir esta interpretación. Tiene razón la Generalidad cuando afirma que aun con la mejor voluntad interpretativa y conciliadora hay elementos más que fundados para sostener que la Circular ha tratado de atribuir en exclusiva el conocimiento de las Actas de Obstrucción a los órganos del Estado, puesto que ningún otro sentido puede darse a la regla, y en especial a la referencia «en cuanto referida a la actuación de la Inspección de Trabajo».

Según se ha dicho, en las materias que son competencia de la Generalidad de Cataluña, la Inspección de Trabajo actúa como órgano de la Administración autónoma y bajo la dependencia de la Generalidad. Siendo ello así, la sanción por los actos de obstrucción o resistencia a la acción fiscalizadora de esa inspección, que se incardina en el ámbito de las potestades ejecutivas de la Generalidad de Cataluña, ha de corresponder a ésta por no ser más que un medio para facilitar su labor inspectora. En consecuencia, se incluye dentro de la competencia de la Generalidad «en materia de potestad sancionadora de índole laboral» (STC 39/1982, de 30 de junio) la aplicación de la legislación laboral para sancionar unas conductas de obstrucción de la función fiscalizadora de la Generalidad, sobre el cumplimiento de esa legislación, aunque dicha función sea realizada a través de la Inspección de Trabajo. Sólo cuando la actuación concreta de la Inspección de Trabajo se refiera a materias que son competencia del Estado, la obstrucción o resistencia a la acción

fiscalizadora de la inspección será objeto de conocimiento por los órganos de la Administración laboral del Estado. En consecuencia, la autoridad competente para imponer la sanción por obstrucción habrá de determinarse en función de la materia respecto a la cual se produce la actuación de la Inspección de Trabajo y respecto a la que se hayan producido los hechos constitutivos de la obstrucción. Si aquella materia es competencia de la Comunidad Autónoma, el conocimiento de la hoy llamada «Acta de Infracción por obstrucción a la labor inspectora» y la resolución consiguiente corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Por ello el apartado 2 de la Circular P-117 al atribuir la sanción por actos de obstrucción al Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social ha desconocido las competencias al respecto de la Generalidad de Cataluña.

4. La Generalidad de Cataluña hace referencia concreta también al apartado 3 (incumplimiento de órdenes del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social) de la Circular P-117 en cuanto dispone que «continuando vigente lo establecido en el art. 16 del Decreto de 3 de abril de 1971, dichos actos podrán ser sancionados por los Directores Provinciales con multas de hasta 25.000 pesetas». Según la Generalidad, ese apartado 3 parte de la errónea premisa de considerar vigente en todo el territorio nacional, sin excepción, lo establecido en el art. 16 del Decreto de 3 de abril de 1971, cuando ya el anexo IV del Real Decreto 2.120/1979 consideró que dicha disposición se hallaba afectada por la potestad sancionadora de la Generalidad que contemplaba el art. 23. Después de promulgado el Estatuto de Cataluña, que ha ampliado las competencias sancionadoras de la Generalidad, aún ha de estimarse más afectado ese precepto por las competencias de la Generalidad, de forma que el citado apartado, por la amplitud con que concibe las facultades para dictar órdenes e imponer sanciones de los Directores Provinciales de Trabajo y de Seguridad Social, va en demérito y perjuicio de las potestades ejecutivas de aquella, por lo que está viciado de incompetencia.

Ha de precisarse, en primer lugar, el alcance de este apartado 3 cuyo título «Incumplimiento de órdenes del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social», indica que los actos a los que se refiere el apartado son sólo estos, y que la remisión al art. 16 del Decreto de 3 de abril de 1971 ha de ser también entendida referida al núm. 2 del art. 16 que equipara dicho incumplimiento de órdenes a los actos de obstrucción y las infracciones a normas legales de carácter laboral, es decir especifica como infracción sancionable tal incumplimiento. Ello significa que el apartado 3 de la Circular P-117 no tiene otro alcance sino el permitir que los Directores Provinciales puedan sancionar con multas de hasta 25.000 pesetas el incumplimiento de sus propias órdenes, sin pretender alterar en modo alguno el nuevo orden competencial en materia laboral. De ese orden competencial se deriva que, en lo que respecta a Cataluña, las competencias de ejecución de la legislación laboral del Ministerio de Trabajo y de sus órganos periféricos se encuentra limitada a las excepciones contempladas expresamente en el Estatuto de Cataluña. Resulta claro que los Directores Provinciales de Trabajo sólo podrán dictar órdenes en el marco de esa competencia y frente a esos incumplimientos podrían, en su caso, si la normativa legal vigente en materia sancionadora se lo permite, imponer la correspondiente sanción.

Entendiendo el precepto como aplicable dentro del respeto del orden de competencias, el mismo no invade las competencias ejecutivas propias de la Generalidad de Cataluña.

5. El presente conflicto se dirige también frente al Acta de infracción 03213-83 levantada el 19 de julio de 1983 respecto a un Centro de trabajo radicado en Barcelona por la Inspección de Trabajo y por el motivo de haber realizado una sociedad contrataciones temporales al amparo de lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto 1.445/1982, de 25 de junio, superando los límites establecidos en el art. 6.1 del mismo. En dicha acta se propone la imposición de una multa de 2.500.000 pesetas y se advierte a la Empresa que en el término de quince días hábiles desde el siguiente a la notificación podía presentar escrito de descargos ante el Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social. La Generalidad impugna el Acta de infracción con referencia a este último punto por entender que las potestades inspectoras y sancionadoras correspondían en este caso a la Generalidad y no a la Dirección Provincial de Trabajo, por lo que dicha Acta habría incurrido en un flagrante vicio de incompetencia que conllevaría la nulidad de las actuaciones practicadas.

El Abogado del Estado formula frente a esta pretensión dos tipos de alegaciones, en primer lugar, una de carácter formal, sobre la idoneidad del objeto y, en segundo lugar, otra de carácter material, sosteniendo la competencia del Estado por tratarse de un asunto de empleo.

En relación con lo primero, el Abogado del Estado entiende que la mera propuesta que contiene el Acta en relación con el órgano sancionador no puede considerarse suficiente para la formalización de un conflicto, por no suponer de por sí, invasión de competencia alguna que sólo se produciría al recaer acuerdo sancionador, única actuación que permitiría fundar el conflicto. Este Tribunal ha venido sosteniendo la necesidad de que los conflictos que se planteen ante él sean de carácter actual no admitiendo los de carácter meramente preventivo, ni los virtuales o derivados de presuposiciones o perjuicios implícitos

(SSTC 67/1983, de 22 de julio, 95/1984, de 18 de octubre, y 116/1984, de 4 de diciembre). Es cierto que en el presente caso la eventual invasión competencial, por el desconocimiento de la competencia sancionadora de la Generalidad no se realizaría sino en el momento de la imposición de la sanción, pero ello no impide reconocer que se ha iniciado ya un procedimiento administrativo, para cuya tramitación y posterior decisión recaba como competencia propia la Generalidad de Cataluña, por lo que el acto mismo del Inspector de Trabajo, al indicar como competente un determinado órgano de la Administración del Estado para la presentación de alegaciones y posterior resolución de la sanción propuesta por aquel ha desconocido ya las competencias que la Generalidad estima como propias. Ha de estimarse, por ello, que el acta meritada es idónea para ser objeto de un conflicto competencial.

El Abogado del Estado entiende que la presente Acta de infracción concierne a materias que permanecen en la titularidad estatal por tratarse de una infracción del Real Decreto 1.445/1982, de 25 de junio, regulador de medidas de fomento del empleo, y no de una infracción de la legislación laboral. Afirma que la norma infringida sólo se refiere muy indirectamente a un aspecto de la relación laboral (su temporalidad), siendo su contenido el establecimiento de las condiciones que la Empresa debe cumplir para acudir a esta especial forma de contratación, es decir «una modalidad de acceso al mercado de trabajo, limitada y regulada en función de una determinada política de empleo», cuya ejecución corresponde al Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley Básica de Empleo en relación con los arts. 40.1, 149.1.13 de la Constitución.

No es necesario entrar a analizar la base constitucional de la reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo, a cuya reserva se refiere el párrafo final del art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que la infracción objeto del acta cuestionada no puede ser entendida, en contra de lo que sostiene el Letrado del Estado, como referente a la ejecución de la política de empleo. En efecto, se trata aquí del enjuiciamiento de una conducta empresarial por haber realizado determinadas contrataciones por tiempo determinado más allá de los límites establecidos por la disposición en aquel momento vigente, la cual, a su vez, estaba amparada en las facultades concedidas al Gobierno por los arts. 15 y 17 del Estatuto de los Trabajadores en relación a la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de duración determinada. Es cierto que tanto esa facultad como la regulación resultante suponían una «liberación coyuntural» de la contratación temporal como medida de fomento del empleo, sin embargo la finalidad de la medida no excluye la naturaleza laboral de la materia a que se refiere, y que supone la eliminación de algunas de las limitaciones que han venido caracterizando en nuestro ordenamiento el régimen jurídico de la contratación laboral de duración determinada. La posible infracción empresarial se refiere, precisamente, a la falta de respeto de tales limitaciones y, por ello, a la no inclusión de los contratos celebrados en ninguno de los supuestos en los que según el art. 15 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores tal contratación resulta lícita. Es una infracción relativa por tanto a un tema de ejecución de la legislación laboral, a un incumplimiento de las reglas legales relativas a la duración del contrato de trabajo, de lo que en su caso habría de conocer la jurisdicción de trabajo y sólo indirectamente, en cuanto a su resultado, son ordenación del mercado de trabajo. El control de aplicación de dichas normas, la verificación de los incumplimientos empresariales de las mismas y las correspondientes sanciones corresponden así a la Generalidad de Cataluña.

En consecuencia el Acta de la Inspección de Trabajo 03213-83, al indicar a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, como el órgano administrativo al que dirige su propuesta, y ante el que el empresario afectado habría de presentar las correspondientes alegaciones, ha desconocido las competencias constitucionales y estatutariamente atribuidas a la Generalidad de Cataluña.

Según el art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el caso del conflicto positivo de competencia la Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y, acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto en cuanto estuvieran viciados de incompetencia. Esta última referencia aplicada al presente caso permite no llegar a la consecuencia de la anulación total de dicha Acta de infracción, sino sólo a la nulidad parcial de la misma, «en cuanto» a la mención del órgano competente para conocer de ella, y a la anulación de las actuaciones que hayan podido realizarse, desde el momento del inicio del plazo para presentar escrito de descargos ante el órgano correspondiente 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

1.º Declarar que la competencia ejercida en la Circular P-117 de 14 de julio de 1983, corresponde al Estado.

2.º Declarar que el apartado 3 de dicha Circular no invade competencias de la Generalidad de Cataluña.

3.º Declarar que el último párrafo del apartado 2 de dicha Circular no respeta las competencias de la Generalidad de Cataluña para el conocimiento de las Actas de obstrucción de la Inspección de Trabajo, cuando ésta actúa en relación con las materias de competencia propia de la Generalidad.

4.º Declarar que el Acta de Infracción núm. 03213-83 de la Inspección de Trabajo, no ha respetado las competencias propias de la Generalidad de Cataluña, y en consecuencia debe ser parcialmente anulada, en cuanto indica al Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social como órgano al que ha de presentar la Empresa el escrito de descargos, así como las sucesivas actuaciones practicadas en relación con dicha Acta, retrotrayéndose las mismas al momento de comunicar a la

Empresa dicha Acta, para advertirle la posibilidad de presentar, en el plazo reglamentario, escrito de descargos ante el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricado.

884 Sentencia 250/1988, de 20 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 491/1984. Promovido por 53 Diputados contra determinados preceptos de la Ley 7/1984, de 3 de abril, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 491/1984, promovido por cincuenta y tres Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra determinados preceptos de la Ley 7/1984, de 3 de abril, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial. Ha comparecido el Gobierno representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 3 de julio de 1984, don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por cincuenta y tres Diputados del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 7/1984, de 3 de abril, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del mismo día 3 de abril.

2. En el escrito de interposición del recurso, tras afirmar el cumplimiento de sus presupuestos y requisitos procesales, pasan los recurrentes a fundamentar sus motivos de impugnación en los términos que a continuación se resumen:

a) Iniciando la exposición de lo que llaman los recurrentes el «motivo primero de inconstitucionalidad» (infracción del art. 158.2 de la Constitución, al no cumplir la Ley recurrida las finalidades previstas en dicho artículo), se refieren a los antecedentes constitucionales del citado art. 158.2, al tratamiento del Fondo de Compensación en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y a la exposición de motivos de la Ley 7/1984. En este examen preliminar, hacen constar los recurrentes que de la escueta regulación constitucional del Fondo de Compensación deriva su finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad (arts. 2 y 138 de la Constitución) y de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, no concibiéndose el Fondo como un medio ordinario de financiación, ni siquiera como una forma de suplir la insuficiente capacidad fiscal de determinadas Comunidades Autónomas. Destacan también los recurrentes lo dispuesto en el art. 74.2 de la Constitución en orden al procedimiento para la adopción, por las Cortes Generales, de las decisiones relativas a la distribución del Fondo de Compensación. De toda esta regulación constitucional cabe concluir —se dice— que el examen de los «antecedentes constitucionales» es insuficiente para resolver todas las dudas que la regulación constitucional plantea (si el Fondo se reparte o no entre todas las Comunidades Autónomas y provincias, si tiene que vincularse o no con los Presupuestos Generales del Estado, si su finalidad es o no corregir sólo desequilibrios territoriales, o también personales, etcétera). Por todo ello, no cabe fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley recurrida sin hacer una referencia a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En cuanto a la regulación sobre el Fondo de Compensación contenida en la LOFCA, se refieren los recurrentes a la cuantía mínima de

aquel (no inferior al 30 por 100 de la inversión pública presupuestada), a los destinatarios de las inversiones hechas a su cargo (Comunidades Autónomas, provincias y territorios no integrados en la organización provincial) y a los criterios con arreglo a los cuales se debe proceder a la distribución del Fondo (la inversa de la renta media de cada Comunidad Autónoma, las tasas de emigración y de desempleo, la superficie de la Comunidad y el hecho insular), enumeración que no tiene carácter «limitativo», ya que —observan los recurrentes— la propia Ley admite expresamente la utilización de otros criterios que se estimen procedentes. Por lo demás, la LOFCA dispone que la distribución del Fondo se realice según lo previsto en el art. 74 de la Constitución, aunque no resuelve el problema de si los criterios establecidos en su art. 16 y su ponderación posterior, vinculan o no a las Cortes Generales y, en especial, al Senado. Un punto importante de la LOFCA es, por último, la determinación de las inversiones que se deben financiar, total o parcialmente, con cargo al Fondo de Compensación; según el art. 16.3, la selección de estos proyectos debe hacerse «de común acuerdo» entre el Estado y la Comunidad Autónoma, lo que equivale a conceder al Estado un derecho de veto sobre las inversiones de las Comunidades Autónomas que pretendan financiarse con cargo al Fondo, aunque se refieran a materias en las que la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad. Podría entenderse que el Estado sólo trata de garantizar que los recursos del Fondo se apliquen a alguna de las finalidades previstas por la Ley, pero también podría interpretarse como la reserva de una facultad discrecional para decidir sobre la oportunidad de cada inversión. Por último en cuanto a estas consideraciones generales, se realiza un análisis de la Exposición de Motivos de la Ley 7/1984, señalando los recurrentes lo que allí consta en orden al propósito de ponderar los distintos índices o criterios de distribución del Fondo; en lo relativo, en segundo lugar, a la consideración de éste como uno de los instrumentos que persiguen una distribución más justa de la renta y de la riqueza y en lo que se refiere, también, a los objetivos de «redistribución», a la determinación de la base del presupuesto de inversiones sobre la que se aplicará el porcentaje para el Fondo (con exclusión de los gastos de conservación, mejora y sustitución), a la justificación de la decisión de los proyectos de inversión por «común acuerdo» entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a la justificación, por último, de que todas las Comunidades Autónomas sean beneficiarias del Fondo.

En relación con las cuestiones reseñadas se formulan ya los motivos concretos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 7/1984.

b) El primero de los preceptos que se dice inconstitucional es el art. 3.2, epígrafe a), en el que se excluyen de las inversiones a que pueda destinarse el Fondo los gastos de conservación, mejora y sustitución del capital afectado a la prestación de servicios públicos. Dicen, al respecto, los recurrentes que es evidente que la Constitución no contiene un desarrollo suficiente como para concretar y especificar el concepto de «gastos de inversión» que utiliza, siendo, en principio, gastos de inversión tanto los destinados a «nuevas inversiones», como a las inversiones de conservación, mejora o sustitución. En consecuencia —se añade—, la Ley supone «una interpretación restrictiva de la Constitución para la cual no es competente el legislador ordinario, sino que sólo corresponde al Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Ley fundamental», según se expuso en la STC 76/1983, de 5 de agosto (fundamento jurídico 4.º). La cuestión, además, no se plantea en el sentido de si el legislador puede optar por cualquiera de los modelos posibles en cuanto al Fondo de Compensación, sino en el sentido de que «el legislador debe optar por aquel modelo que permite cumplir de una manera más eficaz las finalidades que la propia Constitución asigne al Fondo», habiéndose resaltado durante el período de discusión parlamentaria que la exclusión de las inversiones de conservación, mejora y sustitución no beneficiarían, precisamente, a aquellas partes del territorio cuya pobreza o desequilibrio respecto de otras se encuentra en la posibilidad de mejorar y reparar su capital presente. Como consecuencia de lo anterior, se ha de entender que el art. 3.2 a) de la Ley que recurre es inconstitucional, pues el legislador ordinario se ha colocado en el lugar que corresponde al Tribunal Constitucional, interpretando de manera restrictiva la expresión «gastos de inversión», que contiene el art. 158.2 de la Constitución, además de perjudicar, con esta restricción, el cumplimiento de las finalidades que el propio precepto atribuye al Fondo.