

están establecidos atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del momento histórico correspondiente, y no cabe que el Juez modifique sus propios términos en atención a sistemas posteriores, pues, aunque el Código Civil impone la interpretación de la Ley con arreglo a la realidad social del momento (art. 3.1), las reglas de hermenéutica deben tenerse en cuenta en los supuestos de oscuridad o insuficiencia; pero ante la claridad y contundencia del texto normativo de que se trata, sólo es dada su aplicación estricta, que en el presente supuesto conduce a negar al viudo varón un beneficio únicamente establecido para la viuda y en cuya consideración se fijaron en su día los condicionamientos y, sobre todo, las cuantías de cotizaciones efectuadas en virtud de los cálculos actuariales indispensables. Otra decisión, sigue afirmando el Tribunal Central de Trabajo, «atentaría contra el indispensable equilibrio de contraprestaciones, sin fundamento legal para ello, y sin que el texto constitucional en su previsión de un sistema de Seguridad Social que ampare el infortunio (art. 41) pueda retrotraer sus proclamaciones, en este caso ciertamente programáticas, a situaciones consolidadas con mucha anterioridad a su vigencia». Esta argumentación, idéntica a la manifestada por el Tribunal Central de Trabajo en la resolución que dio origen al recurso de amparo núm. 1.194/86, resuelto por este Tribunal en la ya citada STC 253/1988, y que supone la aplicación, en sus propios términos, del art. 3 del Decreto-ley mencionado implica, como es evidente, la exclusión absoluta de los viudos de la posibilidad de acceso a la prestación, sólo reconocida a las viudas de los trabajadores beneficiarios del SOVI, y, por consiguiente, una diferenciación de trato basada en el sexo. Tal diferenciación puede suponer un atentado al principio de igualdad en la Ley que no desaparece, como es claro, por el hecho de venir impuesta por una norma con rango de Ley, pues el principio de igualdad vincula también al legislador y las normas preconstitucionales han de entenderse carentes de validez desde la entrada en vigor de la Constitución en cuanto le sean contrarias.

3. Lo que hemos de analizar es, por tanto, si la aplicación por el órgano judicial de la norma al caso concreto ahora planteado encaja en la Constitución o, por el contrario, no se adecúa a ella, vulnerando, en consecuencia, el art. 14 de la misma.

Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la igualdad consagrada en el citado precepto supone, como recuerda la STC 253/1988, que las consecuencias jurídicas que se derivan de supuestos de hecho iguales sean, asimismo, iguales, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando el elemento diferenciador introducido por el legislador carece de relevancia para el fin perseguido por la norma. Corresponde así a quienes asumen la defensa de la legalidad impugnada y, por consiguiente, la defensa de la desigualdad introducida por la propia legalidad, la carga de justificar que la diferencia establecida satisface las exigencias de necesidad y racionalidad de cara a la protección de los bienes y garantía de los derechos o la consecución de los fines que la norma pretende.

La diferencia de trato que el Decreto-ley mencionado introduce en perjuicio del varón sólo podría, en consecuencia, ser considerada conforme a la Constitución si se apoya en una fundamentación razonable, pues, de lo contrario, se incurre en un atentado al principio de igualdad al discriminar por razón de sexo.

Las razones justificativas de la aplicación del precepto que el Tribunal Central de Trabajo ofrece en el presente caso coinciden, sustancialmente, con los argumentos contenidos en la decisión judicial que dio lugar al recurso de amparo resuelto por la STC 253/1988, en la

cuál se concluye, con todo fundamento al que ahora nos remitimos, que la desigualdad producida no encuentra más justificación que la que arranca de la diferencia de sexo.

A tenor de lo expuesto, el órgano judicial debió considerar derogada por la Constitución la norma que establece esa desigualdad de trato en vez de aplicarla en sus propios términos, originando en la práctica un claro atentado al art. 14 de la Constitución. Pudo también, si entendía que el precepto aplicable podría ser inconstitucional, plantear la consiguiente cuestión ante este Tribunal, tal como ha hecho algún otro órgano judicial. En uso de sus propias facultades decidió no obstante la aplicación, en su tenor literal, de la norma discriminatoria cuya legitimidad aceptó a partir de una interpretación insuficiente de las exigencias que derivan del principio constitucional de igualdad, de cuya plena vigencia es este Tribunal el garante supremo.

Esta constatación nos lleva naturalmente a la concesión del amparo solicitado. No obstante, a diferencia de la STC 235/1988, nuestro fallo aquí, aunque estimatorio del recurso, no puede abarcar los mismos términos que los contenidos en aquella en la que la Sentencia de instancia había reconocido, en efecto, el derecho a pensión, por entender que el viudo reunía también el resto de las condiciones del art. 3 del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955. No ha sido así en este caso, pues tanto la Sentencia de la Magistratura de Trabajo como la del Tribunal Central de Trabajo deniegan la pensión solicitada por la condición de viudo del recurrente, sin analizar y verificar la concurrencia de las exigencias legales a que nos hemos referido, que deberá hacerse, en su caso, una vez reconocido por nuestra parte el derecho del actor a no ser discriminado.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Albácar Medina, en nombre y representación de don Manuel Martín Atencibia y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de la Resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Santa Cruz de Tenerife de 22 de noviembre de 1985, así como la nulidad de la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife de 12 de marzo de 1987 y la del Tribunal Central de Trabajo de 8 de julio de 1987.

2.º Reconocer el derecho del recurrente a no ser discriminado por razón de sexo en su condición de viudo de la trabajadora beneficiaria del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, pudiendo optar, en igualdad de condiciones que las establecidas en el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 para las viudas, a la prestación que dicha norma reconoce.

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

Dada en Madrid a dieciocho de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Fimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

**24469** Pleno. Sentencia 145/1989, de 21 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 24/1985. En relación con el Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Fimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 24/1985, promovido por la Junta de Galicia, en relación con el Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado,

y Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal

#### I. Antecedentes

1. El 10 de enero de 1985 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, interponiendo, en su representación y defensa, conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1552/1984, de 1 de agosto, por el que se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, por entender que invade competencias atribuidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Galicia. Pide que se reconozca que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia y que se anule el Real Decreto impugnado y, subsidiariamente, sus arts. 1, 2, 3, 4, apdo. 1.º, 5, 7, apdos. 1.º, 2.º y 3.º, 10, y 11, y Disposición final, en lo relativo a su último inciso, y basa su pretensión en los fundamentos jurídicos que se resumen a continuación.

Tras exponer los antecedentes del asunto, comienza la representación de la Junta de Galicia su escrito de planteamiento del conflicto con un extenso análisis del reparto de competencias existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de agricultura y ganadería, y de planificación de la actividad económica. A partir de ese estudio, articula la impugnación del Real Decreto 1552/1984, en dos grupos de argumentos:

a) En primer lugar, entiende la representación de la Junta que el Real Decreto carece del rango suficiente. La ordenación básica de la economía general, título en que se ampara la norma cuestionada, ha de llevarse a cabo en los términos previstos por los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución. Ello exige que la planificación de esa actividad económica deba realizarse mediante Ley, tal y como dispone el art. 131 de la Norma fundamental. La consecuencia es que el Real Decreto impugnado, que introduce un programa, no posee el rango normativo constitucionalmente exigido.

Pero, además, el Real Decreto, más allá de su finalidad planificadora, pretende delimitar competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, lo que resulta contrario al orden de competencias, tal y como lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º

b) El segundo grupo de impugnaciones se dirige directamente contra preceptos concretos del Real Decreto, tratando de demostrar que superan el único límite que posee la Comunidad Autónoma en materia de agricultura y ganadería: las bases y la ordenación de la actuación económica general:

El art. 1 establece determinaciones que van más allá de las líneas directrices y objetivos generales que han de caracterizar las bases. Por otra parte, se trata de acciones o actuaciones de mera gestión ejecutivas, por lo que corresponden a la Comunidad Autónoma.

El art. 2 es discriminatorio, ya que no posee criterios de preferencia para la aplicación selectiva, introduciendo, en cambio, criterios de confusión que exceden de lo que debe ser un plan.

El art. 3, al introducir «programas específicos», lo único que hace es señalar directrices generales de un plan que sólo tendrá existencia en el futuro, lo que vino rechazado por la Sentencia dictada en el asunto LOAPA. Esos programas específicos se caracterizan por tener funciones de gestión, con lo que quedan dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, que posee competencia para el fomento y planificación de la actividad económica dentro de su ámbito territorial (art. 30.1.1 del Estatuto de Autonomía) y para la ejecución de los planes estatales establecidos para la reestructuración de sectores económicos o comarcas deprimidas o en crisis (art. 30.1.7 del Estatuto).

Los arts. 4, 5, 7, 10 y 11 regulan meras actuaciones de gestión o ejecución de programas, por lo que caen dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma.

A continuación el escrito recoge una serie de consideraciones sobre las repercusiones que el ingreso en la Comunidad Europea habían de tener sobre la política regional, en general, y sobre la ganadería en particular, y concluye poniendo de nuevo de manifiesto la exigencia de ley formal para programar el sector, tal y como dispone el art. 131.1 de la Constitución.

c) El siguiente núcleo de alegaciones se refiere a la absoluta discrecionalidad que el Real Decreto otorga a la Administración Central para otorgar las ayudas que trae consigo el plan, lo que abre el paso a la arbitrariedad y a posibles tratos discriminatorios entre Comunidades Autónomas.

d) Los Decretos de transferencia, por otra parte, tienen como finalidad sólo traspasar los medios financieros y personales necesarios para el efectivo ejercicio de la competencia ya asumida estatutariamente. En todo caso, a la luz de dichos Decretos la función ejecutiva en materia de ganadería corresponde a la Comunidad Autónoma, por lo que los programas específicos previstos por el Real Decreto impugnado (art. 3) vulneran el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y el propio Real Decreto de transferencias. El fomento, además, es una competencia sectorialmente perteneciente a la Comunidad Autónoma; el Estado puede coordinar, y para ello existen las Conferencias Sectoriales, pero no sustituir a la Comunidad Autónoma en una competencia propia.

2. La Sección, por providencia de 23 de enero de 1985, acordó admitir a trámite el conflicto, dar traslado de la demanda y documentos aportados al Gobierno para que alegue lo que estime oportuno, dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó por escrito de 4 de marzo de 1985 las alegaciones legalmente previstas.

Comienza el representante del Gobierno señalando que la competencia reconocida por el art. 149.1.13 de la Constitución no debe ejercerse necesariamente por Ley, y a través de los mecanismos del art. 131 de la Constitución. El sentido y ámbito de los dos preceptos citados es distinto y, en todo caso, la inexistencia del Consejo previsto por el art. 131 de la Constitución no puede congelar la tarea planificadora del Estado.

Por otro lado, el art. 149.1.13 de la Constitución establece como competencia estatal la «coordinación» de la actividad económica que, según la STC 32/1983, puede desarrollarse mediante norma reglamen-

taria. El Real Decreto impugnado es esencialmente de coordinación de la actividad de planificación, siendo el papel de las Comunidades Autónomas constante y efectivo, como ponen de manifiesto los arts. 3.1.º y 5.2.º

Se respeta, asimismo, lo establecido por el art. 131 de la Constitución, ya que la planificación se realiza de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas, siendo, por lo demás, toda actividad planificadora en cierta medida de coordinación.

Por lo que respecta al reproche realizado sobre la existencia de planes sectoriales, no puede negarse la posibilidad de que normas de planificación afecten a materias sectoriales, salvo que se quieran reducir a un grado de abstracción y generalidad que las vacíe de contenido. La naturaleza de planificación y coordinación, y su ámbito nacional, permiten actuaciones como la presente dentro del ámbito del art. 149.1.13 de la Constitución. El adjetivo «general» de dicho precepto no se refiere a una dimensión abstracta de la economía, sino al ámbito territorial nacional, por una parte, y a la repercusión de la norma sobre la actividad económica general, por otra. Ambos datos se dan en el presente caso, sin que hayan sido controvertidos por la Junta de Galicia.

Por otro lado, el propio art. 30.7 h) del Estatuto de Galicia reconoce la posibilidad de actividad programadora del Estado en el ámbito territorial de Galicia, siempre que se limite a programar la actividad de fomento.

Por último, y en contra de lo mantenido en la demanda, se señala que la participación de la Comunidad Autónoma en las previsiones del Real Decreto es muy amplia; además, no ve el Abogado del Estado conexión alguna entre los programas específicos previstos por el Real Decreto y la redefinición de competencias denunciada por la Junta de Galicia en el sentido proscrito en la Sentencia dictada sobre la LOAPA.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de las competencias controvertidas con desestimación de las pretensiones del escrito de formalización del conflicto.

4. El Pleno, por providencia de 19 de septiembre de 1989, acordó señalar el día 21 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La impugnación del Real Decreto objeto de análisis en el presente conflicto se basa en dos tipos de argumentos: por una parte, entiende la representación de la Junta de Galicia que la norma no posee el rango constitucionalmente impuesto y, por otra, se mantiene que su contenido vulnera el reparto de competencias existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Comenzando por el aspecto meramente formal del rango de la norma, tanto la Comunidad Autónoma recurrente como el Estado parecen coincidir en que el título competencial en el que se basa la norma, al menos parcialmente, es el del art. 149.1.13 de la Constitución, que reserva al Estado la fijación de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Partiendo de este dato, la Junta de Galicia entiende que, al tratarse de una medida de planificación, debería respetarse la reserva de ley impuesta por el art. 131 de la Constitución.

Esta interpretación, sin embargo, no puede acogerse, puesto que, según reiterada doctrina de este Tribunal, el art. 131 de la Norma constitucional no se refiere a cualquier actividad planificadora del Estado, sino sólo y exclusivamente a una eventual actividad de planificación global de la economía; dicho de otra forma, el citado precepto no se proyecta sobre acciones de planificación sectorial como es el presente caso (STC 227/1988, fundamento jurídico 20, entre las más recientes). Ello implica, pues, que la reserva de Ley del art. 131 no pueda imponerse al Real Decreto objeto de la presente controversia, cuya finalidad es claramente sectorial.

2. El rechazo de la queja de inconstitucionalidad formal permite adentrarse en la impugnación realizada del Real Decreto, basándose en la invasión de competencias reservadas a la Comunidad Autónoma de Galicia. Desde esta perspectiva son dos los grupos de reproches realizados: en primer lugar, la Comunidad Autónoma recurrente entiende que el Real Decreto pretende redistribuir las competencias en materia de ganadería, tarea esta reservada al bloque de la constitucionalidad; en segundo, se procede a la impugnación de determinados preceptos del Real Decreto 1552/1984, por invasión de las competencias reservadas a la Comunidad Autónoma.

Para abordar estas impugnaciones conviene tratar de situar correctamente la fundamentación que la norma estatal impugnada puede tener dentro del reparto de competencias. Es evidente, y así lo entienden tanto la Junta de Galicia como el Abogado del Estado, que el Real Decreto incide en un título competencial, ganadería, sobre el que Galicia posee competencia exclusiva a tenor de lo dispuesto por el art. 30.1.3 de su Estatuto de Autonomía; la acción estatal, por su parte, sólo puede tener cobertura en el título competencial que le reserva el art. 149.1.13 de la Constitución, «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», que actúa como límite de la competencia

autonómica, tal y como establece el art. 30.1 del Estatuto Gallego, que, al conferir a la Comunidad Gallega competencia exclusivamente sobre ganadería, efectúa dicha atribución de acuerdo con «la ordenación de la actuación económica general» y en los términos de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución. El propio preámbulo del Real Decreto señala a este respecto que se trata de una disposición en la que se contemplan «actuaciones coordinadas dentro del marco constitucional de la Ordenación General de la Economía». La amplia justificación dada en el preámbulo determina la naturaleza de la norma como acción de ordenación económica que reacciona frente a la dispersión de ayudas entonces existentes.

La representación del Gobierno, además de situar el Real Decreto objeto de conflicto en el marco del título competencial del art. 149.1.13 de la Constitución, intenta justificar su competencia en la titularidad estatal de los medios económicos con los que debe aplicarse el programa, invocando, pues, como título competencial autónomo esa facultad de gasto o «spending power» del Estado.

Frente a esta última argumentación baste repetir lo reiteradamente mantenido por este Tribunal al respecto. La facultad de gasto público en manos del Estado «no constituye un título competencial autónomo» (STC 179/1985, fundamento jurídico 1.º) que pueda «desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía; antes, al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias (STC 95/1986, fundamento jurídico 3.º, doctrina recientemente reiterada en la STC 75/1989, fundamento jurídico 2.º).

3. Encuadrada, pues, la norma impugnada en las competencias reservadas por el art. 149.1.13 de la Constitución al Estado, y en concreto en sus facultades de ordenación en materia económica, e independientemente de que la actuación estatal haya superado los límites constitucionales, tema que posteriormente se analizará, resulta claro que al establecerse un programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, se está adoptando una medida concreta de programación y ordenación de un sector específico, como pone de manifiesto el propio Preámbulo del Real Decreto. Este establece una serie de disposiciones para llevar a cabo el plan concreto, cuyas actuaciones corresponden, según los casos, a las Comunidades Autónomas o al Estado. El reparto de funciones para desarrollar la tarea planificadora del subsector no puede identificarse con una tarea de deslinde competencial en materia de ganadería, como pretende hacer ver la Junta de Galicia. Dicho de otra manera, el alcance sectorial y limitado del objeto del Real Decreto y su finalidad de ordenar el sector ganadero desde el punto de vista económico mediante la actuación coordinadora del Estado y las Comunidades Autónomas no pueden llevar a entender que estamos ante una norma de deslinde de competencias en materia de ganadería.

En consecuencia, debe rechazarse el reproche general realizado consistente en entender que la norma produce una redistribución de competencias. Ello no obsta, obviamente, para que ese reparto de tareas y funciones deba realizarse respetando la distribución de competencias realizado por el bloque de la constitucionalidad.

4. Este es el siguiente núcleo de reproches que debe de analizarse. Distintos preceptos del Real Decreto se impugnan por entender que vulneran competencias asumidas por Galicia; dentro de estas impugnaciones cabe, a su vez, distinguir las realizadas respecto a la mayoría de los preceptos (arts. 1, 3, 4, 5, 7, 10 y 11) y otras dos, de menor entidad, las referidas al art. 2 y al párrafo último de la Disposición final. Dado el carácter casi marginal de estas dos últimas pueden responderse antes de las generales que constituyen el eje del conflicto.

a) El art. 2 del Real Decreto se impugna por entender que abre la puerta a una aplicación del programa objeto de regulación de naturaleza «discriminatoria» e «introduce criterios de confusión». Así centrada la cuestión no cabe duda de que debe ser rechazada. Por una parte, en esta oposición no se plantea problema competencial alguno, siendo el objeto de los conflictos de competencia resolver las controversias a este respecto, y no solucionar otros problemas jurídicos, legales o constitucionales, como podría ser la discriminación denunciada. Pero, en todo caso, dicha supuesta discriminación tampoco es efectiva; la queja consiste en afirmar que el precepto abre las puertas a una actuación arbitraria y discriminatoria del Estado. En consecuencia, se trata de una impugnación realizada meramente *ad cautelam* que no puede ser atendida por este Tribunal. Serán en su caso las actuaciones concretas que la Administración Central adopte en ejecución del programa regulado las que, si generan discriminaciones, habrán de erradicarse a través de los pertinentes cauces jurisdiccionales.

b) En relación con la impugnación del párrafo último de la Disposición final, tampoco ésta puede prosperar. Hay que señalar, en primer lugar, que aunque el citado precepto este impugnado, no se argumenta mínimamente en qué puede consistir su inconstitucionalidad. La impugnación de la Disposición posee asimismo un mero

carácter cautelar. La disposición impugnada se limita a facultar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a «dictar las disposiciones complementarias para promover la aplicación del programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas». Ahora bien, es evidente que, si resulta incompetente el Estado para elaborar el programa, ciertamente la Disposición carece de sentido; pero tampoco lo es menos que, si, por el contrario, es competente, la simple facultad reconocida en la Disposición no supone invasión alguna de competencias; otra cosa sería que las normas que se adoptaran a su amparo puedan invadir competencias de las Comunidades Autónomas, pero ese juicio sólo podría realizarse en cada caso concreto.

5. Procede abordar ahora el resto de impugnaciones de preceptos concretos de la norma objeto de este conflicto, debiendo señalarse que en el escrito de demanda se realiza un reproche genérico de invasión de competencias de ejecución sin llevar a cabo una exégesis pormenorizada de cada uno de dichos preceptos, lo que sin duda ha de condicionar nuestro análisis, pues, habiéndose alegado un título genérico, pero sin explicitar las razones por las que se impugnan cada uno de los preceptos meramente enunciados, este Tribunal no puede, en el presente caso, entrar a indagar y, por tanto, a conocer cuáles podían haber sido los motivos concretos de impugnación que podría haber utilizado la parte demandante y que naturalmente no fueron objeto de contestación por la Abogacía del Estado.

Centrado el fundamento constitucional de la norma estatal impugnada —la competencia de ordenación económica reservada por los arts. 30.1 del Estatuto gallego y el 149.1.13 de la Constitución—, hay que recordar que, según ha establecido este Tribunal «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos, así como las previsiones de actuaciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 152/1988, fundamento jurídico 2.º).

Este razonamiento es aplicable al terreno de la ganadería que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general, máxime aún si cabe en el momento en el que se dictó el Real Decreto objeto de controversia ya que faltaban pocos meses para hacer efectiva la integración española en la Comunidad Europea, hecho que desde el punto de vista económico es difícil de parcelar tanto material como territorialmente. Esta circunstancia, unida a la insuficiencia de las medidas hasta entonces adoptadas, justifica la existencia de un programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones extensivas, y así lo pone de manifiesto expresamente el preámbulo del Real Decreto.

Justificada esa existencia desde el punto de vista general, hay que analizar en todo caso si los preceptos impugnados han invadido o no competencias autonómicas, porque la simple justificación general de un plan u otra medida de fomento o coordinación no puede dar cobertura automática a cualquier medio de gestión de esas medidas; así lo ha declarado este Tribunal, en su reciente STC 75/1989, en la que ha establecido que la competencia del art. 149.1.13 no puede «absorber bajo él ... cualquier medida que tenga incidencia» en un sector concreto, en este caso la ganadería.

6. Sentado lo anterior, puede ya entrarse en el análisis del contenido concreto del Real Decreto 1552/1984. En esta disposición normativa lo que se regula, más que un programa propiamente dicho, es una especie de programa-marco o programa general que se debe de llevar a cabo a través de «programas específicos» (art. 3). Partiendo de este dato, dos son los tipos de normas que pueden localizarse en la disposición impugnada; el primer grupo lo constituyen las que definen el propio contenido del programa: sus objetivos (art. 1), condiciones de obtención de ayudas (art. 4), finalidad de éstas (art. 5), tipo de trabajos, obras o adquisiciones dignas de auxilio (art. 6), etc. Estos preceptos, en cuanto definidores del programa nacional mismo, no invaden competencia autonómica alguna ya que, como se ha visto, el Estado se halla legitimado por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución.

El resto de los preceptos se refieren a la ejecución misma del programa en sus distintas fases. Con relación a este núcleo de normas hay que empezar indicando que la ejecución y gestión del programa prevé una amplia participación de las Comunidades Autónomas; esta participación se desarrolla tanto en la elaboración de los programas específicos como en la gestión de las ayudas y subvenciones en que éstos han de concretarse. Es más, del Real Decreto parece deducirse que el gran peso de la función de ejecución del plan recae sobre las Comunidades Autónomas que, sin ánimo exhaustivo, deben presentar sus previsiones para la realización de programas específicos (art. 3.1), declarar las zonas de actuación de estos programas (art. 3.4), aprobar los programas de mejora de las actuaciones que pretendan obtener ayudas (arts. 5.2.º y 7.1.º), gestionar las subvenciones (art. 11), etc. Por el contrario, las funciones ejecutivas reservadas al Estado son de naturaleza exclusivamente ordenadora de este sector económico, dada la dimensión supracomunitaria del plan. Como se ha visto, es precisamente la ordenación de la actividad económica uno de los límites específicos que en materia de ganadería se imponen a las competencias de las Comunidades Autónomas y el que justifica la existencia misma de la norma objeto de

conflicto; ello debe incidir tanto en sus facultades planificadoras globales, como en la ordenación de sectores económicos concretos, como es el caso del ganadero.

Con las anteriores consideraciones queda resuelto el presente conflicto. Ahora bien, la existencia de alegaciones de carácter general realizadas por la Junta de Galicia en relación con la determinación y gestión de la política regional hacen que deba hacerse una última consideración respecto del problema competencial aquí planteado. La función de este Tribunal, ciñéndose a la solución de los problemas competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, es solucionar éstos desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad. Ello supone rechazar las actuaciones que excedan del marco definido por el constituyente y el legislador estatuyente; pero no implica, ni puede implicar, que deba determinarse en cada caso cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas. Esa decisión, dentro de la Constitución, corresponde adoptarla a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Dicho de otra manera, la única función de este Tribunal consiste en decidir si las medidas concretas exceden de ese marco de lo constitucionalmente admisible.

**24470** Pleno. Sentencia 146/1989, de 21 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 195/1985. En relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, 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, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 195/85, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Javier Balza Aguilera, frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. En fecha 13 de marzo de 1985, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Javier Balza Aguilera, en nombre del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por entender que el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Fundamenta su demanda el Gobierno Vasco en la competencia exclusiva que el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), atribuye a esta Comunidad Autónoma en materia correspondiente al Estatuto de los funcionarios del País Vasco, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, así como, complementariamente, en la competencia autonómica, establecida en el art. 16 del EAPV, sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, competencia que ha de entenderse sin perjuicio del art. 27 de la Constitución, de las leyes orgánicas de desarrollo del mismo, de las facultades atribuidas al Estado en el art. 149.1.30 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. El sistema de ordenación competencial de la función pública queda cerrado por el art. 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que establece que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su función pública propia».

De acuerdo con este diseño de distribución competencial, entiende la representación del Gobierno Vasco que el problema esencial que ahora se plantea es el determinar si la regulación de los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios o, lo que es lo mismo, el Real Decreto impugnado, tiene o no carácter básico. Por el contrario, el Estado no puede fundar su competencia para proceder a

#### 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 titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—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.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.

tal regulación ni en el art. 149.1.30 de la Constitución, que carece de aplicación al caso que nos ocupa, ni en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, ni en el art. 139.1 de la misma, pues la igualdad entre todos los españoles no ampara una rigurosa uniformidad de régimen jurídico, que sería contraria al modelo de distribución constitucional de competencias, máxime cuando, como en el presente caso, el Estado puede, a través de la normativa básica que le corresponde aprobar por ley, garantizar una sustancial igualdad.

No pone en duda el Gobierno Vasco que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, introduce un modelo funcional de acceso a la función pública docente. Pero alega que de ello no puede extraerse que el procedimiento de acceso en vía de concurso a los Cuerpos Docentes deba ser uniforme, con base en el art. 23.2 de la Constitución y 41 de la Ley de Reforma Universitaria, pues tal uniformidad está reñida con el reconocimiento de las competencias que a la Comunidad Autónoma atribuye el art. 16 del EAPV. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley de Reforma Universitaria se alegaba ya que la regulación del acceso a la función pública docente contenida en esta Ley es excesivamente reglamentaria, y que excede de la competencia del Estado para aprobar las normas básicas sobre la materia. En este mismo sentido, es obvio que el Real Decreto 1888/1984 excede aún más de dicha competencia estatal sobre las bases, pues impide en realidad cualquier normativa autonómica de desarrollo. En cualquier caso, el dictado de las normas básicas en materia de profesorado de Universidad se agota en la propia Ley de Reforma Universitaria, sin que la Disposición final primera de esta Ley pueda entenderse como un título habilitante que legitime al Estado para desarrollar dichas normas básicas, eliminando cualquier posibilidad de normativa autonómica.

El establecimiento por el Estado de la normativa completa para la ordenación de los concursos de provisión de plazas de los distintos Cuerpos Docentes supone la consideración de los mismos como Cuerpos de funcionarios de carácter nacional. Contra esta consideración ya se pronunció el Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley de Reforma Universitaria, alegando que no se trata de Cuerpos nacionales, sino de la propia Universidad que convoca cada concurso. De ahí que no pueda exigirse como básica la necesidad de una ordenación uniforme de tales concursos. No cabe arguir contra esto el carácter interuniversitario de los Cuerpos docentes, pues el mismo y la movilidad que conlleva vienen asegurados igualmente por la citada Ley Orgánica, y nunca pueden suponer una excusa para obviar reservas competenciales asumidas en un Estatuto de Autonomía.

De otra parte, la propia Ley de Reforma Universitaria, perteneciente al llamado bloque de la constitucionalidad, reserva expresamente un campo normativo a la potestad de las Comunidades Autónomas, al establecer su art. 44 que el «profesorado universitario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de esta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad». El Real Decreto 1888/1984 no respeta este espacio de normativa autonómica, como manifiesta expresamente su art. 1.1.

Por último, hay que significar que algunos preceptos del Real Decreto 1888/1984 son reiteración literal de otros tantos preceptos de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria: así los arts. 1.2, 2.1, 2.3, 2.4, 4.1 a), 4.1 b), 4.1 c), 4.2, 6.1 a), 6.1 b), 6.1 c), 6.1 d), 9, en sus aspectos fundamentales, 11.1 b), 11.1 d), 13.1, 14.1, 14.2 y 14.4. Los demás preceptos en ningún caso pueden ser considerados de carácter básico, pues sólo las normas de la Ley pueden tener, en su caso, tal carácter, perteneciendo su desarrollo normativo a la Comunidad Autónoma del País Vasco, según los arts. 16 y 10.4 de su Estatuto de Autonomía.