

de al Estado, con la consiguiente nulidad de los arts. 6.1 (desde las palabras «siendo también ...» hasta el final) y 9.3, b), y de la Disposición transitoria del referido Decreto.

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

Dada en Madrid a trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver i Pi-Sunyer.

**27977 Pleno. Sentencia 179/1992, de 13 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 951/1986. Promovido por el Gobierno Vasco contra la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE.**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 951/86, interpuesto por el Letrado don José María Ilardía Galligo, en nombre del Gobierno Vasco, contra la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE. Han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de agosto de 1986, el mencionado representante del Gobierno Vasco interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de los siguientes fundamentos de fondo.

La norma impugnada pretende, sin estar legitimada para ello, otorgar el carácter de principios básicos en materia de contratación administrativa a los preceptos recogidos en el texto del Real Decreto Legislativo 931/1986. Este deriva de la habilitación conferida al Gobierno por la Ley de Bases 47/1985, para «dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado, sobre las materias reguladas por las Leyes incluidas en el anexo [de la propia Ley de Bases] a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo» (art. 1), especificando que «tendrán la consideración de bases a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse al Gobierno en la elaboración

de los correspondientes Decretos Legislativos, las Directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de Ley» (art. 2). Entre las normas incluidas en el citado anexo figura la Ley de Contratos del Estado, y el Real Decreto Legislativo 931/1986, la adapta a las directivas de la CEE. Sin embargo, la Disposición final primera de este Real Decreto Legislativo, en cuanto declara que los preceptos incluidos en el mismo son disposiciones básicas en materia de contratación administrativa, en el sentido del art. 149.1.18 C.E., incurre en *ultra vires*, infringiendo el art. 82.4 C.E., por no existir previsión en la Ley de Bases que sustente esa declaración ni venir ésta exigida por la labor misma de adaptación a los actos comunitarios. En consecuencia, dicha Disposición final, reducida por hipótesis a precepto reglamentario, infringiría los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, garantizados en el art. 9.3 C.E., además del art. 11.1 B) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.).

En desarrollo de este planteamiento, comienza por afirmar el representante del Gobierno Vasco que los Decretos Legislativos son impugnables ante el Tribunal Constitucional, conforme al art. 27.2 B) de la LOTC y a la STC 51/1982, incluso cuando incurren en inconstitucionalidad formal por haberse ejercitado de manera irregular la delegación legislativa. A continuación sostiene que no existe previsión alguna expresa en la Ley de Bases 47/1985, que autorice el Gobierno para fijar, en cualquiera de los campos a que se refiere la Ley —y el de los contratos administrativos es uno de ellos—, principios básicos al amparo y con el alcance del art. 149.1.18 C.E., y que tampoco existe habilitación implícita al respecto ni podría existir, por prohibir tal tipo de habilitaciones el art. 82.3 C.E. De ahí el carácter *ultra vires* y la inconstitucionalidad de la Disposición final primera impugnada. Por otra parte, esta norma no se encuentra tampoco legitimada por necesidades lógicas o jurídicas inherentes al proceso de adaptación del Derecho interno al comunitario europeo. De hecho, algunos de los preceptos del Real Decreto Legislativo 931/1986 no se encuentran directamente conectados con exigencias del Derecho comunitario. En cuanto que aquéllos que transcriben normas del Derecho comunitario, que son directamente aplicables y tienen primacía sobre el Derecho interno, el Legislador carece de competencias para considerarlos como principios básicos, pues su prevalencia absoluta resulta del mismo Derecho comunitario, que ha desplazado al Derecho interno, de la misma manera que no podría modificar tales «principios», pues infringiría el Derecho comunitario. Por último el Estado no puede escudar la declaración de normas básicas en la responsabilidad que ha asumido como garante del cumplimiento de los Tratados y actos comunitarios, pues esa responsabilidad no le faculta para trasvasar los límites constitucionales de la delegación legislativa ni para alterar las reglas internas de distribución de competencias.

De todo lo anterior se sigue que el Real Decreto Legislativo 931/1986, por exceder los límites de la delegación conferida, tiene rango puramente reglamentario, rango insuficiente para fijar principios básicos, como pretende su Disposición final primera, aparte de ser lesivo de los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), ya que existe en nuestro Derecho una reserva material y formal de Ley en materia de contratación administrativa.

Por todo ello, se solicita que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del precepto recurrido.

2. Admitido a trámite el recurso con fecha 17 de septiembre de 1986, el Abogado del Estado se opuso al mismo sobre la base de las alegaciones siguientes.

Suscribe, en primer lugar, la posibilidad de enjuiciamiento en sede constitucional de las normas emanadas en virtud de una delegación receptiva y hace notar que el recurrente no discute la competencia del Estado para fijar las bases en materia de contratación administrativa, conforme al art. 149.1.18 C.E. Lo único que se discute es que el Real Decreto Legislativo 931/1986 pueda dotar de carácter básico a sus propios preceptos, como hace a través de su Disposición final primera, al no haberlo autorizado ni expresa ni implícitamente la Ley de Bases 47/1985. Ahora bien; según el Abogado del Estado, dicha Disposición final no «atribuye» ese carácter básico a los preceptos de referencia, sino que simplemente «reitera» que tienen ese carácter, pues ya lo ostentaban los artículos ahora modificados con anterioridad a su adaptación al Derecho comunitario, es decir, aquellos preceptos legales que vienen a sustituir. A mayor abundamiento, la normativa comunitaria dictada en materia de contratos públicos es de obligado cumplimiento por todos los entes públicos de los Estados miembros. Eso, en nuestra normativa, equivale a decir que esa normativa es «básica».

Termina el Abogado del Estado exponiendo algunas puntualizaciones de orden general sobre las Directivas comunitarias y el efecto directo que tienen, con determinadas condiciones, y conviene con la parte recurrente en que el orden constitucional de competencias no resulta alterado por nuestro ingreso en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias europeas. Pero, precisamente por ello, no considera que corresponda a las Comunidades Autónomas la ejecución de Tratados y Convenios sin más, sino sólo a través del orden de competencias, sin que una genérica invocación de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales permita lícitamente un desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas en materias reguladas por la CEE. No obstante, el ordenamiento comunitario puede tener influencia sobre la distribución de competencias, dotando de contenido a los conceptos sobre los que reposa dicho orden. En concreto, la obligatoriedad de adaptar y modificar el ordenamiento especial producida por la aprobación de normas de la CE producirá de ordinario la necesidad de dictar normas básicas, que deben ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación.

Por todo ello solicita que se declare la plena conformidad de la Ley delegada recurrida al Texto constitucional.

3. Por providencia de 11 de noviembre de 1992 se fija para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco exige, ante todo; precisar en qué consiste o se funda la impugnación de la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo.

No se plantea en este recurso una controversia competencial propiamente dicha entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aunque en el trasfondo del asunto aparece, ciertamente, la distribución de competencias entre uno y otra sobre la regulación de la contratación administrativa —y ahí las referencias a los arts. 149.1.18 C.E. y 11.1 B) del E.A.P.V. que se contienen en la demanda—, no desconoce la parte recurrente las competencias del Estado para dictar la legislación básica en la materia, y tampoco discute que, por su contenido, los preceptos sustantivos del citado Real Decreto Legislativo puedan tener carácter básico, cuestión que pretende dejar imprejuizada. De hecho, no se

impugna ninguno de estos preceptos, sino sólo la Disposición final primera, en cuanto que otorga el carácter de legislación básica, en términos generales, a los artículos de la Ley de Contratos del Estado comprendidos en el propio Real Decreto Legislativo. Y esta impugnación se fundamenta en la supuesta incapacidad jurídica del Gobierno para incluir en la mencionada norma delegada, con el rango legal que le es propio, una disposición como la recurrida, pues no ha sido habilitado expresamente para ello por la Ley de Bases 47/1985, de 27 de diciembre, de la que deriva aquel texto articulado, ni puede considerarse implícitamente apoderado en tal sentido, ni el carácter básico de los preceptos del Real Decreto Legislativo 931/1986 constituye una exigencia de la adaptación del Derecho interno al Derecho comunitario europeo que, en lo relativo a la Ley de Contratos del Estado, realiza ese Real Decreto Legislativo.

Por su parte, el Abogado del Estado entiede que la declaración como básicos de los preceptos en cuestión no es ninguna innovación legislativa autorizada por la Ley delegante, ya que en realidad viene a confirmar o reiterar el carácter básico de la Ley de Contratos del Estado, algunos de cuyos preceptos tiene por objeto modificar el Real Decreto Legislativo 931/1986.

2. Así planteada la cuestión debatida, no puede este Tribunal coincidir con el enfoque desde el que se analiza en las alegaciones de las partes.

En aquellos supuestos en que corresponde al Estado la competencia para aprobar las normas básicas de una materia, la calificación expresa, de entre las normas estatales, de las que tienen carácter básico y de las que no lo tienen no es una mera facultad o posibilidad abierta al titular de la potestad normativa correspondiente. Es, por el contrario, un deber general inherente a su función.

En efecto, como se desprende de la doctrina que viene manteniendo este Tribunal sobre el concepto y la concreción de las normas básicas (SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989, 147/1991, etc.), sin perjuicio del «concepto material» de esa noción, conforme al cual la definición de lo básico por el Legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, existe también una exigencia formal en la definición de lo básico, en virtud de la cual, por razones de seguridad jurídica y para evitar la ambigüedad permanente, «la Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica». Esta exigencia formal no sólo pesa sobre el Legislador o sobre la Ley votada en Cortes, que es el instrumento normal para la determinación de las normas básicas, sino también, según nuestra reiterada doctrina, sobre el Gobierno de la Nación cuando, con carácter excepcional, pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia.

Con mayor razón, por tanto, pesa sobre el propio Gobierno cuando haya de regular mediante un Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas. En este último caso, el Gobierno no sólo puede, sino que debe establecer qué preceptos de los contenidos en el Decreto Legislativo tienen naturaleza básica, salvo, naturalmente, si se lo impidiera la Ley de delegación o pudiera deducirse que ésta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia.

3. Dicho lo cual, carece de trascendencia que la Ley de Bases 47/1985 no haya habilitado expresamente al Gobierno para dotar de carácter básico a los preceptos del Real Decreto Legislativo recurrido, pues aquél no

precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes al respecto. Y, asimismo, caen por su base todas las demás alegaciones del representante del Gobierno Vasco, fundadas en el supuesto vicio *ultra vires* atribuido a la Disposición final primera impugnada y en las consecuencias que del mismo pretende extraer en el plano de constitucionalidad de esa Disposición. Su rango legal es, pues, indudable, y también lo es que no excede de los límites del ejercicio de la potestad legislativa delegada establecidos en la Constitución (en particular en el art. 82.4).

Esto no significa, desde luego que, como da por sentado el Abogado del Estado, sin que haya mediado siquiera un pronunciamiento general del Legislador o de este Tribunal al respecto, todos los artículos de la Ley de Contratos del Estado tengan carácter básico. Y tampoco supone reconocer que, por razón de su contenido, todos los preceptos de esa Ley comprendidos en el Real Decreto Legislativo 931/1986 hayan de ser aceptados como normas materialmente básicas, tal y como prescribe la Disposición final impugnada. Ahora bien, como hemos dicho, el Gobierno Vasco no ha recurrido contra aquellos preceptos ni ha aducido que ninguno de ellos en concreto carezca de un contenido susceptible de ser considerado como básico. Por consiguiente, dado que el recurso se dirige estrictamente contra la referida Disposición final primera, y visto que ésta no infringe los límites constitucionales de la delegación legislativa ni, en consecuencia, los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), por no incurrir en *ultra vires*, procede desestimar el recurso de inconstitucionalidad sin otros pronunciamientos.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos de Estado para adaptarla a las Directivas de la Comunidad Económica Europea.

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

Dada en Madrid a trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver i Pi-Sunyer.

**27978** Pleno. Sentencia 180/1992, de 16 de noviembre de 1992. Conflictos positivos de competencia 851/1985, 935/1986 y 1.520/1987 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos reglamentarios sobre agencias de transporte de mercancías y otros extremos. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y Gon-

zález-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 851/85, 935/86 y 1.520/87, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado don Manuel M. Vicens Matas, contra el Gobierno de la Nación, en relación con determinados preceptos reglamentarios sobre agencias de transporte de mercancías y otros extremos.

Ha intervenido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ha planteado tres conflictos positivos de competencia frente al Gobierno de la Nación:

a) El núm. 851/85 fue interpuesto mediante escrito, registrado en este Tribunal el 30 de noviembre de 1985, impugnando el art. 1, apartado A), párrafo 2.º, y el art. 4 de la Orden del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 23 de mayo de 1985, sobre normalización de situaciones en materia de agencia de transportes, transitarios, cooperativas y otros en relación con la contratación de servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías por carretera («Boletín Oficial del Estado» de 28 de mayo).

El conflicto fue admitido por providencia de la Sección Tercera de 9 de octubre de 1985. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones, tras solicitar y obtener una prórroga del plazo, por escrito de 21 de noviembre de 1985.

b) El núm. 935/86 fue interpuesto por escrito registrado el 7 de agosto de 1986, en relación con los arts. 1 y 2 del Real Decreto 666/1986, de 21 de febrero, por el que se modifican los arts. 36, 39 y 143 al 147 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y se añaden al mismo dos nuevos artículos («Boletín Oficial del Estado» de 9 de abril).

El conflicto fue admitido por providencia de la Sección Cuarta de 17 de septiembre de 1986. Fue contestado por el Abogado del Estado mediante alegaciones escritas de fecha 27 de octubre de 1986. El Auto de 16 de diciembre de 1986 acordó su acumulación con el conflicto núm. 851/85, razonando que, aunque ambos no tienen formalmente el mismo objeto, es lo cierto que las cuestiones planteadas guardan sustancial similitud que permite considerarlos como procesos conexos a los efectos del art. 83 LOTC, y que aconsejan su acumulación.

c) El núm. 1.520/1987 fue planteado mediante escrito presentado por el Registro el 20 de noviembre de 1987, dirigido contra la Orden del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 31 de julio de 1987, reguladora de las Agencias de Transporte de Mercancías («Boletín Oficial del Estado» de 7 de agosto).

El conflicto fue admitido a trámite por providencia de la Sección Segunda de 9 de diciembre de 1987. El Abogado del Estado formuló una única alegación por escrito de 4 de enero de 1988. Por auto de 14 de enero de 1988 se acordó su acumulación con los dos ante-