

Decreto 1.154/1986, de 11 de abril, corresponde a la Generalidad de Cataluña en los términos señalados en el fundamento jurídico 4.º

2.º Declarar que el art. 6.5. del Real Decreto 1.613/1985, en la redacción que le otorga el Real Decreto 1.154/1986, no lesiona el orden constitucional de competencias.

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

Dada en Madrid, a doce de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—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.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

29237 Pleno. Sentencia 330/1993, de 13 de noviembre de 1993. Conflicto positivo de competencia 930/1987, promovido por el Gobierno Vasco en relación con la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 930/87, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Juan Luis Diego Casals, frente a la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta; ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de julio de 1987, el Gobierno Vasco planteó conflicto positivo de competencia en relación con la Resolución de 26 de febrero de 1987 (B.O.E. del 5 de marzo), de

la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico. Ello con arreglo a la fundamentación que a continuación se resume:

A) La Resolución impugnada se dirige no sólo al profesorado del propio Ministerio de Educación, sino también al de las Comunidades Autónomas y, en concreto, al de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta, sin embargo, tiene atribuida competencia en materia de función pública y, específicamente, en materia de perfeccionamiento de sus funcionarios, lo que excluye la posibilidad de una actuación ejecutiva y de gasto del Estado en el mismo ámbito sin que exista un acuerdo previo entre ambos poderes públicos sobre esta actuación estatal. La competencia que el País Vasco ostenta sobre la formación y perfeccionamiento de sus funcionarios le es atribuida en función de la potestad organizatoria que le corresponde para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, y en virtud de la competencia que sobre el estatuto de sus funcionarios ha asumido en el art. 10.4 del E.A.P.V. La competencia autonómica de desarrollo de las bases del Estado en la materia incluye tanto competencias normativas como ejecutivas y, evidentemente, la organización de cursos de formación y perfeccionamiento para sus funcionarios se encuentra entre las facultades ejecutivas comprendidas en el título competencial autonómico. Por lo que respecta a los funcionarios docentes, en virtud de las competencias que el País Vasco tiene atribuidas en materia de enseñanza (art. 16 E.A.P.V.), se consideran propios de esta Comunidad Autónoma los docentes que estén adscritos a los Centros de enseñanza de la Comunidad Autónoma o a los servicios transferidos, respecto a los cuales ejercerá la Comunidad las competencias que tiene atribuidas en materia de organización administrativa y régimen estatutario de sus funcionarios. Así ha sido reconocido en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado al País Vasco en materia de enseñanza, en los que, además, se recoge explícitamente la competencia autonómica sobre la formación y perfeccionamiento de este profesorado. En suma, en virtud del texto constitucional y estatutario y dadas las especificaciones contenidas en los Reales Decretos de traspaso de bienes y servicios y el posterior desarrollo normativo en esta materia, el País Vasco tiene una competencia exclusiva para la regulación, organización y ejecución de cursos de formación y perfeccionamiento de su personal y, en concreto, de sus funcionarios docentes.

B) El representante de la Comunidad Autónoma se pregunta si esta competencia autonómica excluye una competencia del Estado para la realización de actividades de perfeccionamiento de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. La competencia autonómica de referencia no es la genérica sobre formación y perfeccionamiento de sus funcionarios (que incluye tanto las potestades normativas como ejecutivas), sino la más concreta (ejecutiva) sobre organización y ejecución de cursos de formación y perfeccionamiento para los mismos, que es el objeto de la Resolución en conflicto. Pues bien: si de la distribución constitucional y estatutaria de competencias se ha derivado una total regionalización de la competencia sobre formación y perfeccionamiento de los funcionarios propios de cada Comunidad Autónoma, confiriéndose a éstas una competencia exclusiva para la regulación, organización y ejecución de las actividades de formación y perfeccionamiento de los mismos, ello obliga a excluir la posibilidad de una actividad o actua-

ción del Estado en el mismo ámbito, porque, indudablemente, si una facultad del conjunto de un título competencial ha sido conferida a una Comunidad Autónoma, no puede corresponder la misma al Estado. La potestad de aquélla excluye la de éste. Este principio, elemental en el orden competencial y territorial constitucionalmente establecido, ha sido consolidado por una reiterada jurisprudencia cuando, como en el presente caso, se han examinado facultades de carácter instrumental no originarias (fomento, subvención, ayuda) en relación al título competencial propio en el que, en lógica, se enmarcan (en este caso, organización y ejecución de cursos de funcionarios). Conforme a ello, la pretensión del Estado de ostentar una capacidad genérica de actuación siempre que no interfiera en las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas ha sido rechazada, exigiéndose para toda actuación estatal la apoyatura o respaldo de un título competencial. Así sucede en la paradigmática STC 95/1986 (fundamento jurídico 3.^o), en la que de forma absolutamente clara reconoce el Tribunal la necesaria exigencia de que las actuaciones instrumentales del Estado sean respaldadas por un título competencial concreto, a falta del cual dicha actuación estatal vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. Este pronunciamiento ha sido seguido por otros del Tribunal en los que se hace patente la necesidad de encontrar un título competencial que ampare una actuación del Estado simultánea a la de las Comunidades Autónomas en el mismo sector (así, SSTC 84/1983, 144/1985 y 179/1985). En todos estos casos, en los que el Tribunal ha admitido una actuación ejecutiva de gasto del Estado en ámbitos sectoriales confiados a las Comunidades Autónomas, siempre se produce la concurrencia de otro título competencial del Estado que legitima esta actuación. Es muy significativo, por otro lado, que en estos pronunciamientos, a pesar de que al final se reconoce la capacidad ejecutiva del Estado en razón al título competencial concurrente, siempre se explicita que la facultad de gasto no es un título competencial autónomo y que la actuación estatal requiere el apoyo de una competencia atribuida, que, al final, se demuestra existente.

En congruencia con esta jurisprudencia, sería preciso buscar un título competencial concurrente que amparase al Estado para incluir en la convocatoria recurrida a los funcionarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dicha concurrencia no puede darse en el presente caso por el carácter no controvertido de la competencia autonómica. Ello, en primer lugar, porque el aspecto de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios es un aspecto que no ha sido reconocido como básico en la legislación vigente sobre organización de las Administraciones Públicas y régimen estatutario de los funcionarios: ni la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ni la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas urgentes en materia de Función Pública reconocen esta materia como integradora de las bases que corresponde fijar al Estado. Asimismo, todo el desarrollo postconstitucional de la materia demuestra que, en su actuación, las Comunidades Autónomas no quedan básicamente limitadas por ninguna norma estatal, reconociéndose, de esta manera, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la misma. En segundo lugar, porque la índole marcadamente organizativa que reúne la formación y perfeccionamiento de los funcionarios propios hace que no guarde ninguna conexión con títulos competenciales más genéricos del Estado, como pueden ser su competencia sobre la planificación económica, la Hacienda General o la cultura, lo que dota a esta competencia comunitaria de un signo tan propio que excluye de raíz toda actividad del Estado sobre la

misma. Esta conclusión sobre el carácter de la competencia autonómica se ve ratificada por el art. 30.1 de la Ley del Proceso Autonómico, precepto en el que se prevé la celebración de cursos por la Administración del Estado para funcionarios de las Comunidades Autónomas pero siempre previo el acuerdo con éstas, abriendo la puerta a las vías de colaboración que, indudablemente, siempre son posibles en esta materia, pero a las que el Estado no ha acudido en la convocatoria que se analiza, al no haber posibilitado participación alguna del País Vasco en la misma, ni haber instado el previo acuerdo de esta Comunidad para la inclusión en su ámbito de los funcionarios autonómicos. El sistema previsto en este artículo, además de ser conforme con el diseño de distribución de competencias en la materia, es también coherente con un principio inspirador de la norma y que la STC 76/1983 tuvo ocasión de destacar como de consideración necesaria en la interpretación de determinados preceptos de la Ley del Proceso Autonómico para salvar su constitucionalidad. Es el principio de la dependencia directa y única, orgánica y funcional de los funcionarios transferidos respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma en la que se integran, que forzadamente aleja el fantasma de la doble dependencia que se podía sospechar en la redacción de algunos preceptos, pero que el Tribunal (fundamentos jurídicos 40 y 41) se preocupó de desterrar. Por esta razón, si se considera tanto a los funcionarios transferidos (que son la mayoría de los funcionarios docentes de la Comunidad Autónoma) como a los no transferidos como funcionarios de la Comunidad Autónoma bajo una dependencia única de ésta tanto orgánica como funcional, integrados de esta forma plena en la organización de la Función Pública de la respectiva Comunidad Autónoma, puede comprenderse por qué el Estado no puede realizar actuaciones que incidan directamente en las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas respecto a sus funcionarios sin recabar previamente el consentimiento de las mismas. De esta imposibilidad deriva que la competencia del Estado para fijar las bases en la materia de régimen de los funcionarios públicos haya tenido una traducción totalmente normativa, mediante el establecimiento de una ordenación común a todo el Estado que debe disciplinar la relación de cada Administración con sus funcionarios de una forma básicamente homogénea, pero nunca abarcando aspectos ejecutivos que en esta materia deben ser absolutamente proscritos. Y, en el presente caso, si se admite la posibilidad de que el Estado realice cursos de perfeccionamiento para funcionarios del País Vasco, sin acuerdo previo con éste, se está admitiendo que la formación y perfeccionamiento de estos funcionarios figure como uno de los objetivos a alcanzar en los planes o programas de formación del Estado y se está admitiendo también la posibilidad de que los funcionarios del País Vasco puedan encontrarse en un determinado momento ante la disyuntiva de elegir entre las convocatorias de cursos de perfeccionamiento correspondientes a distintos programas de formación (uno del Estado y otro de la Comunidad Autónoma), lo que, además de ser únicamente posible en un sistema de doble dependencia, que ha sido totalmente rechazado, puede dificultar sobremanera la realización por la propia Comunidad de su plan de perfeccionamiento, rompiendo en mil pedazos la competencia de ésta en la materia. Algo totalmente distinto es que, mediante las vías de colaboración, una de las cuales se recoge en el art. 30.1 de la Ley del Proceso Autonómico, el País Vasco y el Estado lleguen a un acuerdo sobre objetivos comunes a alcanzar en sus programas de perfeccionamiento y que, para su consecución, se acuerde que el Estado orga-

nicie determinados cursos en los que incluya a los funcionarios de esta Comunidad. En ese caso nos encontraríamos ante una actuación que busca el cumplimiento de unos objetivos previstos en el plan de formación de la Comunidad Autónoma y mediante el desarrollo de una actividad a la que ésta ha dado su consentimiento, lo cual es totalmente distinto de la situación provocada por la Resolución recurrida. Esta incurre, pues, en una clara vulneración de las competencias autonómicas, porque supone una actuación paralela del Estado a la del País Vasco, sin título suficiente, en un ámbito ejecutivo en el que dicha Comunidad tiene asumidas competencias exclusivas, y, a mayor abundamiento, porque constituye una actuación ejecutiva directa del Estado sobre los funcionarios autonómicos, que además de no poderse sospechar incluida en la competencia que al Estado confiere el art. 149.1.18 C.E., presupone una relación de dependencia de los funcionarios comunitarios respecto al Estado que es constitucionalmente inadmisibles; y porque, incluso, interfiere de forma ilegítima en el cumplimiento de las responsabilidades que el País Vasco tiene constitucionalmente asumidas respecto a la formación y reciclaje de su personal.

C) Esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que la convocatoria recurrida se realice en colaboración con el Consejo Británico, circunstancia ésta que tendría repercusión en el caso presente si el Ministerio de Educación resultase ser el único órgano administrativo de todo el Estado competente para convenir acciones con dicho Consejo, lo que no es así. Los órganos del País Vasco, y en concreto su Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en virtud de las competencias que han asumido en materia de formación y perfeccionamiento de sus funcionarios, pueden concertar actuaciones concretas a este fin tanto con entidades públicas como privadas, nacionales o extranjeras. Más aún en el supuesto del Consejo Británico, que es un órgano administrativo cuyo fin primordial es favorecer la promoción de la cultura británica y, como parte de ella, la investigación y enseñanza de la lengua inglesa, concertando a estos efectos acciones conjuntas, ya sea con entidades públicas, como con empresas o entidades privadas, quedando, además, todo ello amparado por un Convenio de Cooperación Cultural suscrito entre el Estado español y el Reino Unido el 12 de julio de 1960. Es más, existe el antecedente de un Convenio, aún en vigor, suscrito entre el Departamento de Educación y el Consejo Británico el 15 de febrero de 1984 en materia de investigación a nivel universitario. Por tanto, en el esquema de distribución competencial constitucionalmente diseñado, el Ministerio podrá acordar la realización con el citado Consejo de cursos de formación de la lengua inglesa para sus funcionarios y, asimismo, el País Vasco podrá proceder de la misma manera respecto a los suyos. No admitir esta posibilidad, amparándose el Estado en la competencia que le atribuye el art. 149.1.3 de la C.E., supondría una extensión tal de este precepto que rayaría en el mayor de los absurdos.

El escrito del Letrado del Gobierno Vasco concluye con la súplica de que en su día dicte el Tribunal Sentencia mediante la que se declare que la Resolución impugnada no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, por incluir en su ámbito al profesorado de esta Comunidad Autónoma y vulnerar así las competencias que a la misma le reconocen los arts. 10.4 y 16 de dicho Estatuto.

2. Por providencia de 8 de julio de 1987, la Sección Cuarta del Tribunal acordó: 1.º admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno

Vasco; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes; 3.º dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Resolución recurrida en este conflicto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión de éste, según dispone el art. 61.2 de la LOTC; 4.º publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco para general conocimiento.

3. El Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Juan Luis Diego Casals, mediante escrito presentado en el Tribunal el 27 de julio de 1987, planteó asimismo conflicto positivo de competencia en relación con la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 4 de marzo de 1987, por la que se convocaban con carácter nacional ayudas económicas individuales para la participación en actividades de perfeccionamiento durante el año 1987. Por providencia del 17 de agosto siguiente dictada por la Sección de Vacaciones se acordó admitir a trámite el mencionado conflicto, registrado con el núm. 1.042/87, cuya acumulación el impugnante había interesado al seguido bajo el núm. 930/87 disponiéndose, entre otros extremos, que se oyerá al Letrado del Estado para que expusiera lo que estimara procedente acerca de la acumulación solicitada. Evacuado por el Abogado del Estado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 22 de septiembre de 1987, acordó la acumulación de ambos conflictos, concediendo un nuevo plazo de veinte días a la representación estatal para que, con relación a ambos, presentara las alegaciones que estimase convenientes.

4. Mediante escrito registrado el 19 de octubre de 1987, formuló sus alegaciones el Abogado del Estado en relación con los dos conflictos planteados, aduciendo lo que, en síntesis y por lo que aquí interesa, se consigna a continuación:

A) Resulta indudable que la Comunidad Autónoma recurrente ostenta competencias en materia de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de lo establecido en el art. 16 de su Estatuto de Autonomía, y que esa competencia quedó explicitada, aunque no muy concretamente, en el Real Decreto 3.195/1980, de 30 de diciembre, anexo B), d), según el cual la ostenta en relación con «el nombramiento, traslado, promoción, perfeccionamiento y movilidad del personal docente y no docente adscrito a los Centros y servicios transferidos». En correspondencia con la misma, en el mismo Real Decreto se transfirieron los servicios que en su ámbito correspondían al Instituto Nacional de Ciencias de la Educación. Sin embargo, no puede aceptarse como título atributivo de competencia en la materia el art. 10.4 E.A.P.V., si se tiene en cuenta el pronunciamiento que sobre el alcance de este precepto estatutario ha hecho la STC 26/1987, fundamento jurídico 12.2 b). En esta Sentencia el Tribunal señala que los funcionarios pertenecientes a los cuerpos a los que se refiere el art. 33 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (L.R.U.) no son «funcionarios del País Vasco» a los efectos del art. 10.4 E.A.P.V. Y no hay razón alguna para que no haya de decirse lo mismo de los profesores funcionarios pertenecientes a los demás cuerpos docentes, a los que corresponde el mismo carácter nacional en virtud del cual quedan los funcionarios docentes universitarios excluidos del ámbito

cubierto por la previsión contenida en el citado precepto del Estatuto.

Los preceptos en cuya virtud le corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia, y ésta con carácter exclusivo, en materia de perfeccionamiento del profesorado serían, según el recurrente, los arts. 10.4 y 16 del E.A.P.V. El art. 10 especifica las materias en las que a la Comunidad Autónoma corresponde competencia exclusiva y, entre éstas, el apartado 4 señala el «estatuto de los funcionarios del País Vasco». Ahora bien, los funcionarios-profesores de cuyo perfeccionamiento se trata han de considerarse excluidos de aquellos a los que el art. 10.4 se refiere por las mismas razones por las que expresamente declara la STC 26/1987 que lo están los funcionarios docentes pertenecientes a los cuerpos indicados en el art. 33 de la L.R.U. Si a los efectos del art. 10.4 E.A.P.V. los profesores hubieran de ser considerados «funcionarios del País Vasco», el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de perfeccionamiento de éstos habría de considerarse expresa y claramente establecido, en cuanto el perfeccionamiento forma parte de las materias cuya regulación se incluye en el régimen estatutario de los funcionarios. Pero no es éste el caso. Y en modo alguno, obviamente, podría invocarse la competencia del art. 10.4 E.A.P.V. en relación con los profesores de Centros privados concertados, a los que también se extiende la convocatoria recurrida y que no tienen la condición de funcionarios. Así, pues, la competencia autonómica vasca en materia de perfeccionamiento del profesorado no puede considerarse comprendida entre las que le corresponden en materia de función pública, sino entre las que tiene atribuidas en materia de enseñanza. No cabe, en consecuencia, hacer valer en este caso, de entre los preceptos estatutarios, otros que el art. 16.

Este art. 16 del E.A.P.V., que establece las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza, entre las que ha de considerarse implícitamente contenida la competencia relativa a formación del profesorado, no impone en modo alguno el carácter exclusivo de esta última. Globalmente considerada, la competencia atribuida en el art. 16 debe ser tenida no por exclusiva, sino por «plena», según expresamente aparece calificada en el art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (cuyo techo competencial en la materia no es inferior al de la Comunidad Vasca). Así lo entiende también la STC 6/1982, fundamentos jurídicos 1 y 4. En el bloque de la constitucionalidad no se encuentra precepto alguno en el que la competencia autonómica sobre el perfeccionamiento del profesorado aparezca calificada como «exclusiva» ni del que, aun siquiera, pueda deducirse esa exclusividad de modo incuestionable. Tal carácter exclusivo no puede tampoco encontrar apoyo en el Real Decreto 3195/1980, que en ningún momento califica a la competencia como exclusiva. Hay, por el contrario, razones serias para sostener que se trata de una competencia de cuyo ejercicio, concurrentemente al menos con el de la Comunidad Autónoma, no ha de quedar excluida la Administración del Estado, si se tienen en cuenta los términos con que se hace referencia a tal competencia en los Reales Decretos de traspasos a otras Comunidades cuyo techo competencial en materia de enseñanza universitaria no puede tenerse, habida cuenta del tenor de los correspondientes preceptos estatutarios, por más bajo que el de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, en los Reales Decretos de traspasos a Galicia, Andalucía, Canarias y Valencia, el «perfeccionamiento» de los funcionarios y, más concretamente, el del «profesorado» figura incluido en el capítulo que especifica aquellas «funciones en que han de concurrir la Administración Central del Estado y la de la Comunidad

Autónoma y forma de cooperación». De ello puede concluirse con seguridad que el perfeccionamiento del profesorado es materia, tarea o función que ni la Comunidad Autónoma ni el Estado pueden reclamar como propia en exclusiva. Se trata indiscutiblemente de un campo en el que las Comunidades Autónomas, aun después de entrar en el pleno ejercicio de sus competencias educativas plenas, y el Estado no sólo pueden concurrir, mediante las fórmulas de colaboración y cooperación que acuerden, sino que están obligados a hacerlo. Ninguna de las normas del bloque de constitucionalidad que fijan el cuadro de distribución de competencias en materia de enseñanza impide la realización de planes nacionales de perfeccionamiento del profesorado. Lo que si aparece también con toda claridad es la exigencia de que tanto los planes nacionales como los autonómicos de formación de profesorado respondan a los principios de cooperación y colaboración entre los diversos poderes públicos.

B) Las consideraciones anteriores dejan claro que, en cuanto a perfeccionamiento del profesorado, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas son de suyo, formalmente, competencias no exclusivas, sino concurrentes, o, en otros términos, que el perfeccionamiento del profesorado es una competencia formalmente «compartida» entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero, aun en el supuesto de que a la Comunidad Autónoma le correspondiera en esta materia una competencia exclusiva, no puede dejar de tenerse en cuenta, conforme a la doctrina constitucional, el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía. Puede decirse que, en todo caso, el carácter formalmente exclusivo con que le esté atribuida la competencia a un poder público no ha de tener como efecto cierto y necesario el de excluir o impedir el ejercicio de competencias correlativas que les estén atribuidas a otros poderes públicos y que, por su naturaleza, recaigan sobre objetos materialmente idénticos. En tal caso, pese al carácter formalmente exclusivo con que estuviera clasificada la competencia, vendría impuesta, por razones materiales, la concurrencia de los diversos poderes públicos. También en esta línea de consideraciones resulta, pues, inaceptable la pretensión de excluir al Estado de toda actuación en el ámbito de perfeccionamiento del profesorado, exclusión que llevaría consigo también de hecho —en otro orden de consideraciones— la de los profesores del País Vasco respecto de oportunidades personales de perfeccionamiento a las que tienen derecho a acogerse. Porque, en último extremo, no parece que pueda en modo alguno aceptarse como correcta una interpretación de la exclusividad de una competencia de la que se siguiera vulneración de los derechos de los administrados respectivos. No parece que pueda pretender legítimamente el Gobierno Vasco que, en razón de la presunta exclusividad de su competencia en materia de perfeccionamiento del profesorado, el Estado —y, consecuentemente, los particulares, individuos o instituciones— se abstenga por completo de ofrecer a los profesores del País Vasco determinadas oportunidades de perfeccionamiento, sin perjuicio de la dependencia que dichos profesores mantienen como tales respecto de la Administración Autónoma Vasca.

La falta de fundamentación de las pretensiones formuladas por el Gobierno Vasco se pone también de manifiesto si se advierte que, de ser atendidas en sus exactos términos, resultarían vulnerados derechos de los que son titulares los profesores del País Vasco. Tanto los profesores que le fueron transferidos en su momento nominalmente a la Comunidad Autónoma del País Vasco (cu-

vos derechos expresamente deja a salvo el propio E.A.P.V., Disposición transitoria segunda) como aquéllos que con posterioridad han pasado a ocupar plazas en el País Vasco por concurso de traslado o accedido a los diversos cuerpos a través de convocatorias específicas de concurso-oposición, realizadas por la Comunidad Autónoma vasca, son funcionarios de cuerpos nacionales con los mismos derechos que los demás que a ellos pertenecen y se encuentran bajo la dependencia de la Administración educativa del Estado o de otras Comunidades Autónomas. Por tanto, estimar la reivindicación del Gobierno Vasco equivaldría a establecer una discriminación negativa contra los profesores del País Vasco, en cuanto que se les privaría de unas posibilidades abiertas, en cambio, a los demás miembros de los mismos cuerpos a los que los profesores del País Vasco pertenecen. No parece que pueda tenerse por legítima y bien fundada una pretensión de la que necesariamente se sigue ese efecto injustificadamente discriminatorio. De otra parte, la pertenencia de los profesores-funcionarios a unos mismos cuerpos nacionales constituye una exigencia más en la aplicación directa e inmediata del principio de igualdad. Principio que asimismo ha de invocarse en relación con los profesores de centros concertados, a los que también se extiende la convocatoria.

C) Según la línea de argumentación utilizada por el recurrente, supuesto que es a la Comunidad Autónoma del País Vasco a la que corresponde en exclusiva la competencia en lo que respecta al perfeccionamiento del profesorado del País Vasco, es a ella a la que corresponde, también asimismo en exclusiva, la facultad de gasto en tal materia. Esta sería, según se afirma, la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, aun en el supuesto de que fuera realmente exclusiva la competencia autonómica vasca, no parece que pueda aducirse la autoridad del Tribunal para, de esa exclusividad competencial, concluir que el Estado se encuentra por completo falto de legitimidad al realizar una convocatoria como la impugnada. Ciertamente, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, que la facultad de gasto público no constituye un título competencial. Pero no parece que pueda concluirse sin más que para un legítimo ejercicio de la facultad de gasto se requiera contar con un título competencial sobre el ámbito material en el que el gasto se realiza. La doctrina constitucional que se invoca da por supuesta la posibilidad de que legítimamente ejerza la facultad de gasto en una materia quien no ostenta competencias propias en ese ámbito. Simplemente advierte sobre la exigencia de que se respeten las que en tal ámbito material corresponden a otros poderes públicos. Carecería de sentido decir que quien ostenta la facultad de gasto ha de respetar las competencias que otros poderes ostentan en el ámbito material sobre el que incide con su actividad financiera si no se admitiera como constitucionalmente legítima la posibilidad de llevar a cabo esa financiación aun cuando no se cuente con la titularidad de esas otras competencias. Advértase que los casos en que el Tribunal Constitucional ha elaborado la doctrina aducida se han planteado por entrar en juego competencias autonómicas que los respectivos textos estatutarios califican como exclusivas. Por tanto, habrá supuestos en los que el ejercicio de la facultad de gasto entrañe, por fuerza de la naturaleza de las cosas, el de competencias cuya titularidad ostenta un poder público distinto del que ejerce aquella facultad. No podrá entonces ejercerse la facultad de gasto en cuanto no se cuente con las competencias que necesariamente han de ponerse en juego. Pero esto no supone que no haya otros casos en que pueda ejercerse la facultad de gasto con las competencias que se ostentan y sin invadir las ajenas.

Y entre esos otros casos ha de contarse justamente el que aquí se considera. La cuestión, por tanto, se ciñe a examinar si el modo concreto como en la Resolución impugnada se ejerce la facultad de gasto público supone o no el uso de competencias que no correspondan al Estado o, lo que resulta equivalente, si invade o no la concreta competencia que en materia de perfeccionamiento del profesorado corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La finalidad primordial de convocatorias como la recurrida es la de favorecer el intercambio y la comunicación entre los docentes de toda España, sin excluir en modo alguno a los que se encuentran bajo la dependencia administrativa de Comunidades Autónomas. Esa exclusión no sólo entraría en pugna con el principio de igualdad, sino en abierta contradicción con la finalidad misma de la convocatoria. La nueva estructura autonómica del Estado no sólo no hace ociosa esa intercomunicación, sino que la hace imperiosa, salvo que se quiera ver erróneamente en la actual distribución de competencias educativas una exigencia de renuncia al enriquecimiento que nace de la comunicación entre todas las zonas del territorio del Estado y, por lo que hace al presente caso, entre profesores de Centros sostenidos con fondos públicos pertenecientes a las diferentes regiones españolas. También en el terreno de la formación del profesorado existen intereses generales cuya tutela corresponde al Estado y que justifican la publicación de esta convocatoria. Por lo demás, la convocatoria en cuestión no está referida a la participación en cursos o actividades de perfeccionamiento diseñadas, proyectadas, realizadas por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro del marco de un plan nacional, sino a ayudas económicas y cursos o actividades de perfeccionamiento libremente elegidos por los docentes y con independencia de que estén organizados por unos u otros poderes públicos o por entidades privadas en España o en el extranjero.

Concluye su escrito de alegaciones el Abogado del Estado con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare que corresponde al Estado la competencia controvertida.

5. En relación con los conflictos 930/1987 y 1042/1987, la Sección Primera del Tribunal, mediante providencia de 12 de noviembre de 1990, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para que alegaran sobre la subsistencia o no, a su juicio, de la controversia competencial planteada, a la vista de que las disposiciones en conflicto pudieran haber agotado plenamente sus efectos. Evacuado por ambas partes el trámite conferido, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 15 de enero de 1991, acordó declarar concluido el conflicto de competencia núm. 1.042/87 y ordenar la continuación del procedimiento en relación con el núm. 930/87.

6. Por providencia de 10 de noviembre de 1993, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Resolución impugnada mediante el presente conflicto, dictada por la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación y Ciencia y dirigida a los Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, convocaba 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, con la colaboración del Consejo Británico. Se trataba, concretamente, de una convocatoria de otorgamiento de becas, finan-

ciadas bien por el Ministerio, bien por éste y el Consejo Británico, destinadas a sufragar los gastos de matrícula, enseñanza, alojamiento y manutención de los participantes en los cursos que se indicaban, seleccionados por una Comisión Mixta Hispano-Británica con arreglo a un baremo de méritos establecido en la misma Resolución. La Resolución, según se establecía en su preámbulo, pretendía contribuir al perfeccionamiento del profesorado de idiomas modernos, respondiendo así a «uno de los objetivos prioritarios de los programas de formación continuada y actualización que lleva a efecto el Departamento (de Educación y Ciencia)».

Según la representación del Gobierno Vasco, la Resolución recurrida no respeta el orden constitucional y estatutario de competencias al comprender en el ámbito de sus destinatarios al profesorado de dicha Comunidad Autónoma y vulnerar así la competencia en materia de «enseñanza» que a la misma le reconoce el art. 16 de su Estatuto de Autonomía y, muy especialmente, la competencia «exclusiva» sobre el «Estatuto de los funcionarios del País Vasco» que le atribuye su art. 10.4. Por su parte, el Abogado del Estado, tras negar que la competencia aquí implicada sea la relativa al Estatuto de los funcionarios del País Vasco, acepta que el perfeccionamiento del profesorado no universitario corresponde a la competencia autonómica sobre enseñanza, pero niega que este hecho impida la realización por parte del Estado de una actividad de fomento en esta materia a partir de sus competencias en este mismo ámbito material.

2. El contenido de la actividad desarrollada por medio de la Resolución traída a conflicto es el propio de una actividad subvencional de fomento, consistente en la afectación de unos fondos públicos al fin de la formación continuada del personal docente mediante la concesión de unas ayudas económicas a determinados profesores con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Concretamente, el objeto de la referida actividad de subvención consiste, como queda dicho, en la concesión de 201 becas, en la colaboración con el Consejo Británico, para la realización en el Reino Unido de un curso de formación y perfeccionamiento de profesorado numerario no universitario de Inglés.

En orden a delimitar el objeto del conflicto conviene destacar que las ayudas van destinadas a todos los profesores de Inglés o de Lengua Inglesa no universitarios, sean o no funcionarios y estén adscritos a Centros y Servicios situados tanto dentro del área de gestión directa del Ministerio de Educación y Ciencia como en el área dependiente de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. En cambio, no se dirigen a los profesores universitarios ni al personal investigador, ámbito éste en el que, desde la perspectiva competencial, la actividad de subvención presenta aspectos específicos diferenciales derivados de las características propias de los referidos destinatarios y de las competencias estatales y autonómicas que entran en juego.

Por último, en este mismo orden de consideraciones, conviene notar que para la resolución de la impugnación planteada, la colaboración dispensada por el Consejo Británico al Ministerio de Educación en la selección de los Profesores solicitantes y en el abono de las ayudas otorgadas carece de toda relevancia en el presente caso. Es el Ministerio quien realiza la convocatoria, establece sus bases, centraliza las solicitudes, participa en el procedimiento selectivo de los candidatos y sufraga total o parcialmente, según los casos, las becas concedidas. En suma, como queda dicho, el Estado, a través de la Resolución convocante, realiza una acción subvencional con cargo a sus propios Presupuestos y esto es lo que, desde la perspectiva del sistema constitucional y esta-

tutario de distribución de competencias, debe ser evaluado.

3. Centrada así la cuestión, deben compartirse las premisas de las que parte el planteamiento del Abogado del Estado. La materia de perfeccionamiento del personal docente, funcional y no funcional, objeto de la Resolución impugnada, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza —como de forma expresa se declara en el correspondiente Real Decreto de traspaso de servicios (R.D. 3195/1980, de 30 de diciembre). Situados en este ámbito material, es cierto que en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según establece el art. 16 de su Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma «la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuyen al Estado el art. 149.1.30.ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía». Sin embargo, como revela la propia formulación de este precepto, el Estado no queda privado de títulos de intervención sobre la enseñanza en este ámbito territorial. Al Estado, le corresponden en efecto, además de la Alta Inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 C.E., que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, fundamento jurídico 4.º Más específicamente, como ha declarado este Tribunal, el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, «en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen» [STC 13/1992, fundamento jurídico 13 D.h]).

Con todo, lo hasta aquí expuesto no conlleva sin más la licitud de la Resolución recurrida toda vez que la competencia autonómica sobre perfeccionamiento del personal docente impone límites a la acción subvencional del Estado en ese campo. En esa misma STC 13/1992 [fundamentos jurídicos 7.º y 8.º b)] se advierte que, cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que

se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin más de las características propias de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992).

4. Pues bien, en el caso que ahora enjuiciamos, la necesidad de mantener la gestión directa y centralizada de las ayudas objeto de impugnación no resulta justificada en las alegaciones del Abogado del Estado, ni se deduce sin más de las características propias de dichas ayudas. Ni el número de las becas ofertadas, ni el hecho de que la actividad subvencionada se desarrolle fuera del territorio estatal, ni el ser fruto de un convenio entre el Estado y el Consejo Británico son elementos suficientes, en el presente caso, para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la gestión descentralizada de las subvenciones que afectan a materias en las que el Estado se ha reservado solamente las bases y las Comunidades Autónomas han asumido el resto de las funciones.

En consecuencia, debe concluirse que la Resolución objeto del presente conflicto, al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas destinadas a todos los profesores numerarios no universitarios de Inglés, ha desconocido el sistema de distribución de competencias consagrado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad.

No corresponde a este Tribunal precisar las fórmulas concretas a través de las que debe producirse la mencionada intervención autonómica, algunas de las cuales han sido ya previstas en convocatorias recientes de características muy similares a las ayudas que aquí enjuiciamos. Sin embargo, sí debemos reiterar, una vez más, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración que permitan llevar a cabo una actuación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente en los que concurren competencias de ambos entes en la realización de una misma actividad administrativa de subvención (SSTC 18/1982; 76/1988; 201/1988; 13/1992, entre otras). Así lo reconocen explícitamente las partes en conflicto al reiterar en sus respectivos escritos de alegaciones la necesidad de establecer fórmulas de cooperación y colaboración para la realización de convocatorias de ayudas como las contempladas en la Resolución impugnada.

5. Antes de pronunciar el fallo, debemos precisar que en éste tan sólo debe declararse que la Resolución traída al conflicto no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias, sin contener ningún otro pronunciamiento. Así lo permiten las facultades que a este Tribunal confiere el art. 66 de su Ley Orgánica y así lo aconseja tanto lo impetrado por la parte actora en la súplica de su demanda, como el carácter cerrado del ejercicio económico a que se refiere aquella Resolución y la necesidad de no ocasionar perjuicio alguno a los Profesores beneficiarios de las ayudas ya otorgadas.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la Resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias.

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

Dada en Madrid, a doce de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—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.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

29238 Pleno. Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 1.051/1987. Promovido por el Gobierno de la Nación, contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

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 Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.051/87, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 32.1; 148.2; 165.3; 168.3 c) y 181 a) en relación con el art. 182 y 287.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 832, de 27 de abril de 1987. Han sido partes la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado don Ramón Llevadot i Roig y el Presidente del Parlamento de Cataluña, don Miguel Coll i Alentorn. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 29 de julio de 1987, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, invocando expresamente, a los oportunos efectos, el art. 161.2 C.E.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Comienza señalando el Abogado del Estado que una vez dictada por el Estado la legislación básica, formal y material, en la materia de régimen local (art. 149.1.18 C.E.), es absolutamente claro que la normativa autonó-