



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1 - 1988

Año CCCXXI

Jueves 19 de noviembre de 1981

Suplemento al núm. 277

SUMARIO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 197/1981. Sentencia de 5 de noviembre de 1981.	1
Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 48/1981. Sentencia de 10 de noviembre de 1981.	4
Sala Segunda. Recurso de amparo número 178/1981. Sentencia de 11 de noviembre de 1981.	8

PAGINA

Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 185/1981. Sentencia de 12 de noviembre de 1981.	10
---	----

PAGINA

Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 193, de fecha 13 de agosto de 1981.	13
--	----

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26830

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 197/1981.—Sentencia de 5 de noviembre de 1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, bajo la representación y defensa del Abogado don Manuel María Vicens i Matas, contra el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo que garantiza el funcionamiento del servicio público ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona, siendo Ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra.

I. ANTECEDENTES

1. El Consejo de Ministros, en su reunión del día 6 de marzo de 1981, aprobó un Real Decreto garantizando el funcionamiento del servicio público ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona. Es el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, y en su preámbulo se dice que el derecho de huelga de los trabajadores, amparados por el artículo 28 de la Constitución, debe conjugarse con las garantías, igualmente reconocidas en dicho artículo, que requiere el mantenimiento de los servicios esenciales de la Comunidad, y cuya adopción corresponde al Gobierno.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad requirió el 9 de mayo de 1981 al Gobierno de la Nación para que anulara el Real Decreto 405/1981, por entender que no respecta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Cataluña. El Ministro de la Presidencia comunicó al Presidente de la Generalidad la decisión del Gobierno, adoptada en su reunión del día 5 de junio de 1981, de no atender al requerimiento por no entenderlo fundado. Dentro del mes siguiente

a la notificación del rechazo del requerimiento, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado, planteó conflicto ante este Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento. Los fundamentos jurídicos en que se apoya el conflicto son los artículos 28, apartado 2, y 149, 1) 7.º, de la Constitución Española, el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía Catalana y el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo.

2. En el escrito de planteamiento del conflicto se pide al Tribunal Constitucional que, previos los trámites del caso, dicte sentencia «declarando que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, anulando en consecuencia el Real Decreto dicho y cuantos actos dictados en ejecución del mismo originaron el conflicto, en cuanto están viciados de incompetencia». Los hechos en que se funda la demanda son: A) Ante la situación de la huelga derivada de la negociación de los Convenios Colectivos de 1981, que afectó al personal del «Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S. A.» y «Transportes de Barcelona, S. A.», el Consejo Ejecutivo de la Generalidad promulgó el Decreto 57/1981, de 11 de marzo (publicado el mismo día), estableciendo los servicios mínimos que deberán asegurarse; B) El mismo día 11 de marzo el «Boletín Oficial del Estado» publicó el Real Decreto 405/1981, del día anterior acordado en el Consejo de Ministros del día 8, por el que se dispone que cualquier situación de huelga que afecte al personal del ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona se entenderá condicionada a que se mantengan los servicios esenciales, y confiere al Gobernador civil la facultad de determinar, con carácter restrictivo, el personal y servicios mínimos estrictamente necesarios para asegurar la prestación de los servicios esenciales, así como que se realicen en condiciones de máxima seguridad; C) El Gobernador civil, mediante resolución del mismo día 11 de marzo, comunicaba a las direcciones generales de la Sociedad Privada «Municipal de Transportes, S. A.» y la Sociedad del «Ferrocarril Metropolitano, S. A.» y simultáneamente al Director general de Relaciones Laborales de la Generalidad los servicios mínimos que deban quedar asegurados en caso de huelga por parte de los trabajadores de las indicadas Empresas; D) Al incidir el Real Decreto del Gobierno y el Decreto de la Generalidad sobre un mismo problema se revela la existencia de un conflicto de competencia sobre la autoridad a la que corresponde dictar las medidas de garantía de mantenimiento de los servicios públicos; E) El Gobierno, en la contestación al requerimiento que es antecedente del presente conflicto, considera que el Real Decreto 405/1981 ha sido dictado en uso de las competencias que la Constitución española le reconoce en materia laboral.

3. Los fundamentos jurídicos en que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad funda la titularidad de la competencia controvertida son los siguientes: A) Según el artículo 28.2 de la Constitución, corresponde a la Ley estatal regular el derecho de huelga, fijar sus límites y establecer las garantías necesarias para el mantenimiento de los servicios de la Comunidad, y no habiéndose dictado con posterioridad a la Constitución una Ley sobre este punto habrá que estar al artículo 10.2) del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo. B) El artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia de trabajo, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ejerce el Estado, tal como se dispone en el artículo 149.1.7.º de la Constitución. C) Las medidas de aseguramiento previstas en el artículo 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977 son de carácter laboral, tal como se reconoce por la Sentencia de este Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, si la relación es laboral la competencia es del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y no del Gobierno del Estado o del Gobernador civil de Barcelona. D) La resolución del Gobierno rechazando el requerimiento de la Generalidad vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución, según lo dispuesto en los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Cataluña, que antes hemos dicho, sin que resulte admisible que el Real Decreto cuya anulación se pide no es un acto de ejecución de la legislación estatal por las siguientes razones: a) Porque se refiere a dos empresas determinadas y específicas; b) Porque el Real Decreto no introduce ninguna innovación en el ordenamiento jurídico, no teniendo otro alcance que el de una simple delegación o habilitación efectuada por el Gobierno al Gobernador civil de Barcelona; y c) Porque el Real Decreto proclama en su exposición de motivos que se dicta en aplicación de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977.

4. El Tribunal Constitucional, por medio de la Sección 3.ª, tuvo por planteado el conflicto positivo de competencia y acordó comunicarlo al Gobierno para que formulara alegaciones en el plazo de veinte días; al mismo tiempo acordó que se anunciara en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento y comunicarlo al Tribunal Supremo a los efectos de lo dispuesto en el artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, todo ello en virtud de providencia de 9 de julio. Dado cumplimiento a lo indicado anteriormente, compareció el Gobierno por medio del Abogado del Estado, formulando las alegaciones de oposición al conflicto y solicitando que en su día se dicte sentencia declarando que la titularidad de la competencia controvertida pertenece al Estado, y que el Real Decreto 405/1981 es válido en toda su integridad por ajustarse a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a las Leyes.

5. El Gobierno y en su nombre el Abogado del Estado sostuvo como fundamento de su contestación lo siguiente: A) Todas las potestades normativas, incluso de edición de normas reglamentarias, pertenecen exclusivamente al Estado, porque la Comunidad autónoma sólo tiene competencias ejecutivas según lo dispuesto en los artículos 11.2 y 25.2 del Estatuto catalán; B) El Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, tiene carácter normativo porque se refiere a cualquier situación de huelga, carácter normativo que no se desvirtúa porque la norma tenga una eficacia territorial o material o un círculo de destinatarios más o menos limitados; tampoco desvirtúa su carácter normativo porque se dicte en aplicación del artículo 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, pues es sabido que son reglamentos los que se dictan para ejecutar, desarrollar, aplicar o completar la Ley, cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa; C) Como el Real Decreto 405/1981 es una norma, entra dentro de la competencia exclusiva del Estado, pues la Generalidad sólo tiene competencia de simple ejecución, según el artículo 149.1)7) de la Constitución y 11.2) y 25.2) del Estatuto; E) Distinto es el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 57/1981, porque se refiere a una situación concreta y determinada de huelga. Decreto que tiene destinatarios determinados y precisa también determinadamente los servicios mínimos garantizados en esa particular situación de huelga; F) El Gobierno disponía de la competencia necesaria de reglamentación para dictar el Real Decreto 405/1981; cuestión distinta es su contenido; podrá ser discutible que una de esas normas atribuya una cierta competencia al Gobernador civil con hipotético desconocimiento de una cierta competencia de la Administración Autonómica Catalana, pero tampoco a este limitado efecto puede prosperar el conflicto; G) La Generalidad sostiene que el Real Decreto 405/1981 comporta una atribución al Gobierno del Estado o a su Delegado en Barcelona de una competencia de mera ejecución de la legislación laboral; mas es lo cierto que el citado Real Decreto, de evidente carácter normativo, no contiene ninguna atribución o delegación, pues se limita a declarar que la actividad gubernativa, en el sentido del artículo 10, párrafo 2 del Real Decreto-ley 17/1977, es el Gobernador civil, por lo que tampoco en el tema específico del contenido del artículo 2.º del Real Decreto que ha dado lugar al conflicto puede decirse que se vulnera el orden de competencias; H) Ha de tenerse en cuenta que el Real Decreto 405/1981 se adoptó a propuesta de los Ministros del Interior, Trabajo y Transporte, figurando como primer proponente el del Interior, porque es la autoridad gubernativa la que ha de determinar el personal y servicios mínimos; el Real Decreto sabe distinguir entre autoridad laboral y autoridad gubernativa, y autoridad gubernativa

en Barcelona es el Gobernador civil como resulta del Real Decreto 3117/1980, que contiene el Estatuto de los Gobernadores civiles; I) Las sentencias de este Tribunal Constitucional de 8 de abril y 17 de julio apoyan, según afirma el Abogado del Estado, la tesis del Gobierno por que se afirma en ellas que la autoridad a la que compete la concreción de las medidas restrictivas es el Gobierno o aquellos órganos del Estado que ejercen potestades del Gobierno; J) El velar por el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y el asegurar la continuidad de los servicios públicos sigue siendo parte esencial de la competencia gubernativa, como se reconoce en el Real Decreto 3117/1980, que aprueba el Estatuto de Gobernadores, y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio, y el Presidente de la Comunidad Autónoma sólo deviene autoridad gubernativa competente en los estados de alarma por delegación del Gobierno; K) Una decisión eminentemente política de limitación de derechos fundamentales en ningún caso puede ser confundida con un acto de mera ejecución de la legislación laboral. Por último, el Abogado del Estado hace unas consideraciones finales explicando por qué no promovió conflicto frente al Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 57/1981, y las razones que aduce son que este acto no discuerda en su contenido con el Real Decreto 405/1981 y resolución del Gobernador civil, y además agotó su contenido sin necesidad de derogación por desaparición de la situación de huelga. Añade que para alcanzar un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional sobre la titularidad de la competencia controvertida bastaba el presente conflicto, sin que pueda trasladarse aquí la idea del acto consentido, pues las competencias que asigna directamente a la Constitución o con base en ella a los Estatutos no puede ser nunca objeto de disposición en razón a hipotéticos consentimientos.

6) Por providencia de 22 de septiembre del corriente año y de conformidad con lo establecido en el artículo 65.1 de la LOTC, se señaló para la deliberación y votación el día 15 de octubre siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.º La solución del conflicto que enfrenta a la Generalidad y al Gobierno de la Nación respecto al ejercicio de la potestad que el artículo 10, párrafo 2.º del Real Decreto-ley 17/1977, pone en manos de la autoridad para restringir el ejercicio del derecho de huelga, en el marco de lo permitido por el artículo 28.2 de la Constitución, con el fin de velar por el mantenimiento de los servicios esenciales, requiere, ante todo, que digamos cuáles son las reglas de fondo de acuerdo con las cuales ha de resolverse el conflicto. La mención que hace el artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no se empaña aquí con las referencias a otros instrumentos legales que, a tenor de la Ley que acabamos de citar (arts. 63, 67), amplían la lista de las leyes definidoras de competencia, porque sólo la Constitución Española (art. 149.1.1.ª y 7.ª) y el Estatuto de Cataluña (arts. 11.2 y 25.2) contienen las reglas materiales de las que ha de colegirse si el Gobierno, y en ejecución de las decisiones adoptadas por el mismo, el Gobernador civil de Barcelona, ostenta el poder de restringir el ejercicio del derecho de huelga para velar por servicios esenciales que no trascienden del área territorial de Barcelona y del ámbito de influencia del ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona.

Tendremos que detenernos también en el artículo 10, párrafo 2.º, al que antes hicimos referencia, pues el poder que este precepto atribuye a la autoridad gubernativa sirve también al Abogado del Estado para defender la tesis de que sólo autoridades del Poder central y no de las Comunidades autónomas están habilitadas para restringir el derecho de huelga, como indispensable límite de un derecho fundamental en aras de otros derechos constitucionales o bienes constitucionalmente protegidos.

2.º La Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral. Las Cortes Generales tienen la función ordenadora del derecho de huelga, pues este derecho no consiente regulaciones diferenciadas, debiendo, por el contrario, ser objeto de regulación por Ley Orgánica, común para todos los españoles. En este punto, las argumentaciones de las partes en conflicto no difieren, pues ambas arrancan de que corresponde a la Ley estatal la ordenación del derecho de huelga, el fijar sus contornos y establecer las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales. Los artículos 28.2, 81 y 149.1.1.ª y 7.ª de la Constitución Española no dejan, en este punto, duda alguna. El deslinde competencial entre los órganos centrales del Estado y la Comunidad Autónoma no se plantea, por tanto, en el ámbito de las competencias legislativas; se plantea en el de las competencias ejecutivas. Para el Gobierno las competencias ejecutivas atribuidas a la Comunidad Autónoma (artículo 149.1.7.ª de la Constitución Española y artículo 11.2 del Estatuto de Cataluña) son las de producción de actos administrativos, en su significación diferenciada de los reglamentos; mientras que la Generalidad entiende que la ejecución de la legislación laboral le corresponde con paralelas facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ejerce el Gobierno. Por esto, el Abogado del Estado apoya sustancialmente su oposición al conflicto en la afirmación de que

el Real Decreto 405/1981 es una norma, una emanación de la potestad reglamentaria que se incorpora al ordenamiento jurídico, con trascendencia innovadora y no meramente aplicativa.

3.º La expresión «legislación laboral» utilizada en el artículo 149.1.7.º de la Constitución Española (y en términos equivalentes el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña) ofrece, ciertamente, más de una interpretación, pues junto a la propugnada por el Gobierno y que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita, cabe la otra restringida que hace referencia a las Leyes, en su sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción o, por delegación, tienen fuerza de ley formal. La cuestión, siendo trascendente, no es de indispensable respuesta para dar solución al conflicto que ahora nos ocupa, pues, por un lado, y esto tiene un carácter principal, la regulación del derecho de huelga, y dentro de él, lo atinente a las garantías precisas para asegurara el mantenimiento de los servicios, ha de hacerse por Ley respondiendo a unos criterios de igualdad (arts. 28.2, 53.1 y 149.1.1.º de la Constitución Española), y, por otro lado, el Real Decreto que ha dado lugar al conflicto es un acto que aplica a una situación que puede poner en grave crisis servicios esenciales para la Comunidad una medida excepcional que tiene en la norma (ej art. 10.2.º del Real Decreto-ley 17/1977) su cobertura inmediata.

Los criterios inspiradores de las soluciones que se han dado en la jurisprudencia y en la doctrina para dar respuesta a problemas de impugnación o de elaboración y eficacia de actos de difícil encuadre entre lo normativo y lo concreto, son a los que acude el Abogado del Estado para llevar al campo de la «legislación» el Real Decreto combatido. Sin embargo, la finalidad de este Real Decreto no fue —ni pudo serlo— integrar el ordenamiento jurídico definiendo por vía reglamentaria «servicios esenciales» y «garantías precisas» para el mantenimiento de estos servicios; su finalidad fue dentro del marco legal componer los derechos de los trabajadores y los intereses comunitarios y, con este propósito, dirige una orden al Gobernador civil para que ante una situación de conflicto adopte las medidas estrictamente necesarias que, entrañando una restricción del derecho de aquéllos, asegure otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos. Se trata de un acto aplicativo del artículo 10, 2.º, del Real Decreto-ley 17/1977, y no de ejercicio de potestades reglamentarias. Así puede decirse, acudiendo a lo que dispone el artículo 25.2 del Estatuto de Cataluña, que no se trata de amañación de normas reglamentarias, por lo que, desde este aspecto, se comprende el Real Decreto en el marco de la «ejecución» y no en el de la «legislación». Por lo demás, sin plantearnos ahora la vocación de permanencia que se predica del Real Decreto 405/1981, tenemos que dejar dicho que en su finalidad y en su contenido la variación entre el Real Decreto del Gobierno de la Nación y el del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de igual fecha se centra en la competencia para adoptar las medidas del artículo 10, 2.º dicho, que es el punto único de este conflicto. Que el Real Decreto 405/1981 defiera al Gobernador la definición concreta de las medidas y el que se omita una mención expresa al conflicto que genera el Real Decreto (la situación de huelga derivada de la negociación de los convenios de 1981), no altera las líneas sustanciales del problema.

4.º El derecho de huelga —como dijimos en la sentencia de 8 de abril de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 25)— puede ser objeto de restricciones, cuando se trate de servicios esenciales, ya que de no restringirse podría causar graves perjuicios a la colectividad. El artículo 10, 2.º, del Real Decreto-ley 17/1977, tal como fue entendido en aquella sentencia, pone en manos del Poder Público unos medios que han de estar dirigidos a garantizar mínimos indispensables para el mantenimiento de servicios que son esenciales a la comunidad. La continuidad del servicio debe quedar asegurada en estos sectores, de modo que la huelga no puede ser total y un servicio mínimo debe quedar asegurado. El artículo 10 citado atribuye al Gobierno y, en su caso, a las autoridades gubernativas dependientes, la apreciación en sede gubernativa —a salvo los controles jurisdiccionales ulteriores—, de cuáles son esos servicios y, en función de los mismos y del alcance del conflicto, la restricciones al ejercicio del derecho de huelga. La salvaguarda de la exigencia vital de la colectividad presupone una estimación de la esencialidad del servicio afectado por la huelga. En este aspecto, la Administración que ostenta las competencias enderezadas a asegurar el buen orden del sector al que pertenece el servicio está naturalmente llamada de algún modo a participar en la decisión. Pero las medidas que se pongan en acción para asegurar el mantenimiento del servicio inciden en el ámbito de lo laboral, restringiendo derechos de los trabajadores, y suponen una intervención intensa en el conflicto, a cuyo remedio debe contribuir la Administración Pública facilitando soluciones conciliatorias o de mediación, o arbitraje. Quiere esto decir que concurren aquí aspectos que están al cuidado no de una sola autoridad, sino de varias, por cuanto quienes tienen competencias sobre el servicio y quienes tienen potestades en orden a las situaciones conflictivas laborales, asumen unas responsabilidades que explican y justifican su participación en la toma de decisión. Que en el ámbito de estas competencias velen por el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos corresponde a las exigencias de toda actuación pública.

5.º Cuando el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977 atribuye al Gobierno y en los ámbitos provinciales al Gobernador civil —claramente comprendido en la expresión autoridad

gubernativa— el ejercicio de poderes que entrañan una limitación del ejercicio del derecho de huelga para la salvaguarda de exigencias vitales de la colectividad, no excluye de la toma de decisión las áreas administrativas afectadas por el conflicto. La autoridad gubernativa asume la función de garantía que concierne a la cosa pública, dentro del ámbito de competencias de la Administración del Estado. No se extrae de dicho precepto una regla de atribución de competencia que tengamos que aplicar para resolver el conflicto de que estamos conociendo, y, desde tal planteamiento, el que se sostenga que al remitir el mencionado precepto a la autoridad gubernativa, está definiendo que es la integrada en el Gobierno de la Nación y no en las autoridades autonómicas, la que asume la responsabilidad de asegurar los servicios esenciales y el poder de restringir el ejercicio del derecho de huelga. No es, obviamente, una regla invocable para delimitar competencia; delimita, sí, una competencia dentro de una Administración Pública, que es la del Estado. Pero hay una consideración previa: la de definir cuál de las Administraciones Públicas es la investida de la responsabilidad y del poder que supone garantizar los servicios esenciales. Cuando se trata de servicios, que considerados conjuntamente se comprenden en el área de competencias autonómicas, como son los de transporte dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio, claro es, de las competencias municipales y metropolitanas, en este sector, el velar por su regular funcionamiento corresponde a la titularidad y a la responsabilidad de las autoridades autonómicas. Si surgiera un conflicto laboral que pueda perturbar gravemente el servicio hasta el punto de afectar a lo que se estima esencial, estará justificado, en lo que resulte preciso, la restricción del ejercicio del derecho de huelga, pero a la vez, la restricción comporta que se faciliten soluciones conciliatorias o de arbitraje entre las partes en conflicto. La atribución de competencia a las autoridades autonómicas en materia de transportes y las que tienen en materia de huelga y la de propiciar soluciones de los conflictos laborales, explican y justifican que la adopción de la medida que dice el artículo 28.2) de la Constitución y, entendida en el marco constitucional, regula el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977, corresponda a las autoridades autonómicas. Resulta aquí obligado mencionar el artículo 11.2 y 9 del Estatuto de Cataluña y los artículos 21 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1979 y 14 y siguientes del Real Decreto de 28 de julio de 1978, puesto que los mismos definen las competencias correspondientes a la Generalidad y transferidas en materia de relaciones laborales y de transportes.

6.º Inspirándose directamente en la mención que hace el artículo 10, párrafo 2.º, del Real Decreto-ley 17/1977 de la autoridad gubernativa, y arguyendo lo que respecto de la figura del Gobernador civil dicen los artículos 1, 11 y 17 del Real Decreto 3117/1980, texto reglamentario que contiene el Estatuto de Gobernadores, y trayendo también a colación la cita de los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, la defensa procesal del Gobierno afirma que el Gobernador —y no el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad— es la autoridad a la que compete la adopción de las medidas que aseguren el mantenimiento de los servicios públicos de transporte de Barcelona. La razón que se maneja acudiendo a la cita de aquellos preceptos es que el artículo 10 mencionado llama a la autoridad gubernativa y no a la laboral y que en Barcelona aquella es el Gobernador civil. Como ya se advierte de lo que hemos dicho en anteriores fundamentos, la competencia que aquí reivindica la Generalidad es para su Consejo Ejecutivo o Gobierno, órgano con funciones ejecutivas y administrativas y sujeto, entre otras, a responsabilidades políticas ante el Parlamento de la Generalidad. Las competencias que en materia de transporte y en el de los conflictos laborales asume este órgano de gobierno —también con autoridad de gobierno— explican que el texto del artículo 10 que hemos mencionado con reiteración, leído dentro de la actual organización política y administrativa, comprenda, obviamente, al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, los artículos 1, 11 y 17 del Real Decreto 3117/1980 lo que configuran son aspectos del Gobernador como representante del Gobierno de la Nación en la provincia, mas no —y no podría hacerlo— la monopolización de toda potestad gubernativa. Y en lo que hace relación con la Ley Orgánica 4/1981 —reguladora de supuestos que no son del caso—, si su cita es oportuna aquí, lo es, precisamente, para apoyar la tesis contraria a la defendida por la defensa procesal del Gobierno, porque la interpretación de los artículos 4.º c y 5.º llevan convincentemente a la idea de que es el fracaso de las soluciones de los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución Española, junto con la concurrencia de las situaciones extremas que enumera el primero de los artículos citados, la que pone en manos del Presidente de la Comunidad el poder solicitar la declaración de estado de alarma. Una razón más para justificar que el Gobierno o Consejo Ejecutivo tenga el poder y la responsabilidad de garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales en el ámbito de sus competencias materiales y territoriales. El que este Tribunal Constitucional (en las sentencias del Pleno del 8 de abril, o en la de la sala, del 17 de julio) haya dictado que el sujeto de la atribución de las potestades del artículo 10, párrafo 2.º no es genéricamente la Administración Pública, sino aquellos órganos del Estado que ejercen las potestades de gobierno o en otros términos el Gobierno o aquellos órganos del Estado que ejerzan potestades de gobierno, no excluye a los órganos de

gobierno de las Comunidades Autónomas, integrantes del Estado y dotados de potestades de gobierno.

7.º Ciertamente, el conflicto, sin alcanzar la gravedad que justifica la aplicación de los medios extremos del artículo 4 c) de la Ley Orgánica 4/1981, puede incidir en otros ámbitos que exijan el ejercicio de competencias de otras autoridades distintas de las autonómicas, o que reclamen la coordinación entre la Administración propia de la Comunidad y la Administración del Estado, coordinación que corresponde al Delegado del Gobierno (art. 154 de la Constitución). No son, sin embargo, éstos los supuestos en el caso enjuiciado, pero sí son reveladores de que frente al fenómeno complejo de un conflicto social, que incide directamente en áreas de servicios esenciales para la colectividad, puede imponer una participación que, cuando sea menester, tendrá que coordinarse por la autoridad a la que la Constitución atribuye esta función.

8.º El problema último es el del alcance del fallo. Por de pronto, tendrá que declararse la titularidad de la competencia, objeto del conflicto, tal como dice el artículo 66 y con la vinculación que proclama el apartado 3.º del artículo 61, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La demanda pide, además, otro pronunciamiento, carente de toda concreción, cual es que se anulen «cuantos actos en ejecución del mismo (del Real Decreto controvertido) originaron el conflicto en cuanto estén viciados de incompetencia», mención que si quiere referirse a la resolución del Gobernador civil que lleva fecha de 11 de marzo actual, encierra un pronunciamiento coherente, aunque carente de toda consecuencia, puesto que, además de haber agotado sus efectos, coincide en su contenido con el Decreto de la Generalidad. Si son otros los actos u otras las situaciones generadas por aquel Real Decreto,

debieron concretarse para dar la respuesta dentro de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por lo demás, la coincidencia de las medidas adoptadas en virtud del Real Decreto, objeto de controversia, y las del Decreto de la Generalidad, y el contenido y efectos de estos actos, hace pensar que ningún acto o situación reclama pronunciamientos de nulidad o de otra índole.

FALLO

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

Ha decidido:

1. Declaramos que la titularidad de la competencia controvertida en el presente proceso corresponde al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.
2. Anulamos el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, garantizando el funcionamiento del servicio público ferroviario metropolitano y transportes urbanos de Barcelona.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado». Dada en Madrid a 5 de noviembre de 1981.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra. Firmados y rubricados.

26831 Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 48/1981.—Sentencia de 10 de noviembre de 1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión número 48/1981, elevada al Pleno por la Sala Primera del propio Tribunal al haber estimado el recurso de amparo 47/1980, interpuesto por don Juan Linares Mota, mediante sentencia de 8 de abril de 1981, sobre la base de entender que el artículo 28, número 2, última parte, del texto refundido de la Ley de derechos pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, lesiona derechos fundamentales amparados por el artículo 14 de la Constitución. En el proceso han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant.

I. ANTECEDENTES

1. En 6 de abril de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 14) la Sala Primera del Tribunal Constitucional dictó sentencia por la que se acordó estimar el recurso de amparo promovido por don Juan Linares Mota al entender que la ley aplicada lesionaba derechos fundamentales amparados por el artículo 14 de la Constitución. En concreto, la disposición contemplada era el artículo 28, número 2, última parte, del texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril, que después de afirmar que la jubilación por incapacidad permanente (por inutilidad física o debilitación apreciable de facultades) será revisable en cualquier tiempo, en tanto el funcionario no alcance la edad de su jubilación forzosa, dice textualmente:

«Sin que tampoco el que hubiera sido jubilado por esta causa pueda mejorar de clasificación por servicios prestados o haberes percibidos con posterioridad a la fecha de su primera jubilación.»

2. En 10 de abril de 1981 la Sala Primera acuerda elevar la cuestión al Pleno al objeto de que pueda, si lo considera conveniente, declarar la inconstitucionalidad del mencionado precepto en una nueva sentencia, con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. En 21 de mayo de 1981 el Pleno acordó tener por elevada la inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.2 de su Ley Orgánica, y dar traslado de la cuestión planteada al Congreso de los Diputados, al Senado, al Fiscal general del Estado y al Gobierno, con objeto de que pudieran

personarse y formular alegaciones en el plazo común improrrogable de quince días.

4. Por escrito de 26 de mayo de 1981, el Presidente del Congreso comunica que el mismo no hará uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones que le concede el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Por escrito de 1 de junio de 1981, el Presidente del Senado solicita se tenga por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6. En 8 de junio de 1981 el Fiscal general del Estado formula escrito de alegaciones en el que, después de plantearse su sentido y alcance, dada la anterior sentencia de la Sala, sostiene la siguiente posición:

a) El artículo 28.2 no produce, a su juicio, discriminación que comporte vulneración o desconocimiento del principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución, ya que la Ley de Derechos Pasivos trata de igual forma a funcionarios que han pasado por las mismas vicisitudes; en concreto, el artículo 28, tanto en su párrafo primero como en el segundo, establece idénticas consecuencias para idénticas situaciones, tanto de carácter general como específicas. A su juicio, todos los supuestos de jubilación, sea cual sea la causa, constituyen «separación definitiva del servicio», y, en esencia, el número 2 es una especificación de casos, con redundancia de efectos, lo que hace el precepto innecesario de suyo, ya que pueden perfectamente estimarse subsumidos en el apartado primero, con la salvedad de la concreta referencia a que la jubilación por incapacidad permanente es una situación revisable.

b) De entender que las consecuencias asignadas por la Ley a la reincorporación al servicio activo de funcionarios jubilados entraña discriminación frente a los que no siguieron dichas vicisitudes; tal discriminación no se produce de manera exclusiva para los supuestos contemplados por el artículo 28, número segundo, sino respecto de todos aquellos jubilados que por cualquier causa volvieron al servicio activo y, por ende, también ha de estimarse que existe discriminación en los casos del párrafo primero. De aquí, añade, que admitir la inconstitucionalidad del artículo 28, número 2, sin hacer lo propio respecto al número 1 del mismo artículo que, como se ha puesto de manifiesto contiene la norma de general aplicación, llevaría a consagrar una nueva discriminación, puesto que los límites allí señalados desaparecerían respecto a los jubilados en los supuestos específicos del número 2 y se mantendrían para los que pasasen por idénticas vicisitudes, si bien por causas distintas.

7. En 9 de junio de 1981 el Abogado del Estado formula escrito de alegaciones en el sentido de que procede declarar la conformidad con la Constitución del artículo 28.2, cuestionado, en la medida en que la exclusión de la mejora de clasificación de haberes pasivos corresponda a una actuación errónea o abusiva de los funcionarios que soliciten esta clase de jubilación. Esta interpretación se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) En los supuestos en que no se haya dado una actuación abusiva o simplemente errónea del funcionario, el tiempo servido tras la revisión de la incapacidad en nada difiere del prestado por otro funcionario en servicio activo, con la consecuencia de que cualquier discriminación por tal motivo repre-