

ciones ni en el acta del juicio oral que el referido perjudicado actuara en dicha calidad.

Por todo ello, la parte actora suplica que se declare la nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Las Palmas para que éste pronuncie nueva Sentencia dentro de los estrictos límites de las pretensiones de los apelantes, sin excesos o ampliaciones del importe de las indemnizaciones. Asimismo, por otro lado, solicita que se acuerde suspender la ejecución de la resolución recurrida.

Tercero.—Oídos el Ministerio Fiscal y la recurrente en el trámite de alegaciones del art. 50 de la Ley orgánica de este Tribunal, la Sección Cuarta dispuso, por providencia de 2 de octubre de 1985, admitir a trámite la presente demanda, requiriendo, asimismo, de los órganos judiciales intervinientes la remisión de las respectivas actuaciones que dieron lugar a la misma, así como el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, para que en el plazo de diez días comparezcan ante este Tribunal Constitucional.

Cuarto.—Recibidas dichas actuaciones, por providencia de 20 de noviembre de 1985 la sección dio vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días pudieran presentar las alegaciones que estimasen convenientes, conforme lo determina el art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Quinto.—En dicho trámite la recurrente sostuvo que si bien es cierto que los arts. 19, 101, 103 y 104 del Código Penal autorizan a que el Tribunal fije la cuantía de las indemnizaciones, lo cierto es que «tal facultad, conforme a reiterada jurisprudencia (que cita), ha de estar limitada por la cuantía que fijen los peticionarios». De ahí se deduce, afirma, que la Sentencia recurrida «incide en la prohibición de reforma peyorativa, pues modifica *ex officio* la condena de responsabilidad civil, no sólo incrementando la cuantía sino además, introduciendo un nuevo concepto y cantidad (100.000 pesetas por secuelas); ampliando también, como consecuencia de todo ello, la responsabilidad directa de la Entidad aseguradora». Por otra parte, sostiene la recurrente que si la reforma de *quantum* de la indemnización está excluida de la casación, tampoco debería ser objeto de censura por parte del Tribunal Superior que debe entender en el recurso de apelación en el procedimiento de faltas.

Sexto.—El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, por su parte, solicitó la estimación del amparo y el restablecimiento de la recurrente en el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva sin indefensión. De acuerdo con la fundamentación del Ministerio Público, «el perjudicado en cuyo favor se aumenta la indemnización no recurrió la Sentencia de primer grado y se ve así improcedentemente favorecido».

Séptimo.—Por providencia de 12 de marzo de 1986 se señaló la fecha de 21 de mayo del mismo año para la deliberación y votación del presente recurso, quedando concluida el día 28.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La presente demanda impugna constitucionalmente la Sentencia del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria por la supuesta vulneración del derecho de la recurrente a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 de la Constitución), pues a su juicio reformó peyorativamente la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 3 de la misma ciudad, en lo referente a la cuantía de la indemnización, por cuanto elevó la responsabilidad civil del condenado y, consecuentemente, la de su aseguradora, sin que ninguno de los recurrentes —el condenado, señor Ajenjo Pérez, la hoy demandante en amparo y la Compañía «Assicurazioni Generali, Sociedad Anónima», ni tampoco el perjudicado, don José Manuel Jorge Cabrera— lo hubiese solicitado. La impugnación hace especial hincapié en los límites de la petición formulada por la Entidad aseguradora «Assicurazioni Generali, Sociedad Anónima», y en la falta de recurso de apelación del damnificado, don José Manuel Jorge Cabrera. De él se dice en la demanda que «consintió la sentencia y se conformó con la misma, puesto que no interpuso recurso de apelación», insistiéndose pocas

líneas después en que el perjudicado «no formuló oportunamente recurso contra la sentencia». Idéntico punto de vista sostiene el Ministerio Fiscal.

De la lectura de las actuaciones que tuvieron lugar en el Juzgado de Distrito y en el Juzgado de Instrucción se desprende ciertamente que en la diligencia de notificación de la sentencia del Juzgado de Distrito, que lleva fecha de 11 de marzo de 1985, se hace constar la voluntad o propósito de interponer recurso de apelación (folio 135), y que en la providencia del Juez de Distrito de la misma fecha se tuvo por formulado en tiempo y forma el recurso de apelación interpuesto por el encartado Francisco Ajenjo Pérez y el perjudicado José Manuel Jorge Cabrera (folio 134), y en las actuaciones seguidas por el Juzgado de Instrucción se encuentran agregadas las cédulas de notificación y emplazamiento en las que se transcribe la providencia de 11 de marzo, a que acabamos de referirnos. De hecho, la sentencia impugnada, refiriéndose al perjudicado, lo tiene por «parte apelada», y lo mismo hace el acta de la vista.

Segundo.—Ahora bien, el acta de la vista indica que en ella el Letrado de la parte apelada «pidió la revocación parcial de la sentencia apelada», petición a que también se refiere la sentencia impugnada en su resultando segundo. El demandante de amparo alude ciertamente a la solicitud de don José Manuel Jorge Cabrera, hecha —dice— «pese a su condición de simple apelado y de haberse aquietado en la sentencia del Juzgado de Distrito», pero niega, como ya la citadas palabras implican que tal solicitud pudiera hacerse, al no ser el señor Jorge Cabrera apelante, ni haberse adherido a la apelación, en el supuesto (que el demandante descarta) de que fuera posible.

Llegados a este punto, la cuestión a dilucidar no es ya, desde la perspectiva de este Tribunal, la corrección procesal en un juicio de faltas, de tal petición de revocación parcial de la Sentencia por parte del apelado, que en cuanto cuestión de legalidad carente de relevancia constitucional corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino el alcance que pudo tener en orden a producir indefensión a la parte apelante, al introducir en el proceso un elemento nuevo, eventualmente sustraído a la contradicción y potencialmente vulnerador de un derecho fundamental constitucionalmente protegido. Pues bien, del acta de la vista no resulta que la petición del apelado provocara la indefensión alegada por el demandante. Cualquiera que haya sido la posición procesal anterior del perjudicado, pudo el apelante haber manifestado su oposición a su adhesión a la apelación y a la petición de revocación parcial de la sentencia apelada, pero no consta que lo hiciera. El acta del juicio oral no recoge ninguna protesta al respecto, y no puede alegarse ahora indefensión cuando se pudo replicar y alegar en el juicio en defensa del interés propio. Ello convierte, en este caso, la cuestión aquí planteada en una cuestión procesal, sin trascendencia constitucional.

Tercero.—En el trámite del art. 52.1 de la Ley orgánica de este Tribunal, el demandante alegó, asimismo, que el Juzgado de Instrucción carecería, en todo caso, en el recurso de apelación, de la facultad de revisar la indemnización fijada por el de Distrito. Ahora bien, no pudiendo introducirse en dicho trámite motivos nuevos de amparo, no procede entrar en el examen de éste.

## FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo, promovido por la «Mutua Nacional del Automóvil», y alzar, en consecuencia, la suspensión de la resolución impugnada, decretada por nuestro Auto de 18 de diciembre de 1985.

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

Dada en Madrid a cuatro de junio de mil novecientos ochenta y seis.—Firmado: F. Tomás y Valiente.—F. Rubio Llorente.—L. Díez-Picazo y Ponce de León.—A. Truyol Serra.—E. Díaz Eimil.—M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Rubricados.

17821 Pleno. Recursos de inconstitucionalidad números 666/1983 y 189/1986, acumulados. Sentencia 76/1986, de 9 de junio.

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

don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 666/1983 y 189/1986, promovidos por el Presidente del Gobierno,

representado por el Abogado del Estado, contra las Leyes del Parlamento vasco núm. 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, y 8/1985, de 23 de octubre, que complementa la anterior. En dicho procedimiento han sido parte, además del Gobierno de la Nación, el Parlamento y Gobierno vasco, representados por Letrado, siendo ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y en cumplimiento de lo acordado en Consejo de Ministros el día 28 de septiembre de 1983, interpone recurso de inconstitucionalidad, por escrito de 4 de octubre de 1983, que se dirige contra la Ley del Parlamento vasco 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, por entender que vulnera diversos preceptos constitucionales en la forma y por los conceptos que siguen:

a) La Ley en cuestión se compone de un núcleo básico de tres preceptos, siendo los demás mera consecuencia de los anteriores y careciendo por sí mismos de virtualidad; en dichos preceptos se conceden una serie de beneficios —pensiones de jubilación, viudedad y orfandad—, así como la posibilidad de incorporarse al servicio activo en favor de aquéllos que aún estén en condiciones de hacerlo, al personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978, respectivamente, fechas en que se debió producir la elección de Presidente y la constitución del Gobierno provisional de la región autónoma, conforme disponía la disposición transitoria 1.ª de la Ley de la República de 4 de octubre de 1936, Estatuto del País Vasco, y en que se «instauró el Consejo General del País Vasco». Son beneficiarios de las medidas reguladas en la Ley impugnada tanto los altos cargos de la Administración Autonómica como el personal funcionario o contratado, administrativa o laboralmente.

Entiende el Letrado del Estado que la Ley en cuestión está estrechamente conectada con la legislación de amnistía estatal, a la que pretende completar, dado que al personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley 11/1983, no le es aplicable aquella por carecer de la condición de «funcionario», a diferencia de lo sucedido con el personal al servicio de otras Administraciones Autónomas, especialmente la Generalidad de Cataluña. Este ámbito de la Ley evidencia su inconstitucionalidad, por contradecir el principio fundamental de la «efectividad global» del ordenamiento jurídico, ya que, tanto el «ordenamiento originario» de la II República española como los derivados que en él se sustentaban, desaparecieron, como resultado de la guerra civil, en la fecha límite de 1 de abril de 1939. En opinión del Abogado del Estado, fenómenos como el de las Cortes o el Gobierno de la República en el exilio, o de las Administraciones autónomas en el exilio, serán «guardianes de la legitimidad», «manifestación de gallardía ante la adversidad» o «encarnación de la idea del Derecho y de la Justicia», pero nunca «un efectivo ordenamiento jurídico», que había sido sustituido por otro diferente, cuya continuidad no quedó rota por la Constitución, sino sólo en aquello en que se opusiera a ella. Así, la Ley impugnada pretende dar vigencia actual a un ordenamiento inexistente, por falta de efectividad, y este defecto no puede subsanarlo ni siquiera la disposición adicional 1.ª de la Constitución, que no salva la solución de continuidad producida entre las actuales Instituciones autonómicas vascas y las que quedaron interrumpidas como consecuencia de la guerra civil.

b) La Ley impugnada vulnera también el principio de igualdad porque da relevancia actual a unas normas inexistentes —las que integraban el «ordenamiento vasco» en el período comprendido entre el 1 de abril de 1939 y el 6 de enero de 1978—, para, con fundamento en ellas, permitir el acceso al *status* funcionalarial al personal que sirvió a la Administración vasca. Este planteamiento «probablemente» vulnera el art. 14 de la Constitución, pero, en todo caso, vulnera lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución, que imponen el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y según criterios de mérito y capacidad, porque pretende sustituir estos criterios por la mera prestación de servicios a la Administración vasca, amparada en los más diversos títulos jurídicos. No legitima esta actuación legislativa ni siquiera la razón de «congruencia» con la precedente Ley vasca 7/1981, dado que, en todo caso, el no haberse presentado en su día recurso de inconstitucionalidad contra ella, únicamente precluye la posibilidad de interponerlo en el momento presente, pero no sana sus disonancias con la Constitución ni elimina la posibilidad de controlarlas por otras vías.

c) Por último, entiende la representación del Gobierno que la Ley impugnada vulnera la Constitución desde la perspectiva de la

distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que en aquella se diseña. Por una parte, porque, como toda Ley de amnistía, modifica los principios de sucesión entre los ordenamientos, lo que, por su afección a posiciones jurídicas fundamentales, deber ser competencia exclusiva del Estado por la vía del art. 149.1.1 de la Constitución. Además, la Ley en cuestión invade las bases que, como competencia exclusiva, le han sido asignadas al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución, y el art. 10.4 del Estatuto de autonomía para el País Vasco, porque, por una parte, amplía de manera trascendente el ámbito de la vigente legislación de amnistía respecto del período contemplado en ella, las causas del cese en la relación —no vinculadas aquí a ningún acto de intencionalidad política—, y el ámbito personal de la Ley, así como equipara al personal administrativo y laboral, permite la reincorporación al servicio activo y atribuye la homologación de los servicios a una Comisión integrada exclusivamente por representantes de la Administración Autónoma. Por otra parte, contradice el sistema general de clases pasivas, integrado en las bases del régimen estatutario de la Función Pública.

Con fundamento en todo lo anterior, concluye el Letrado del Estado solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y anulación de la Ley 11/1983, de 22 de junio, del Parlamento vasco, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco.

2. Por providencia de 13 de octubre de 1983, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, acuerda dar traslado de la demanda y documentos presentados, mediante las oportunas comunicaciones, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento vasco por conducto de sus respectivos Presidentes para que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas.

Por escrito de 21 de octubre de 1983, el Presidente del Senado comunica la personación de éste en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos previstos en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados notifica por escrito de 25 de octubre de 1983, que la Cámara no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le concede el art. 34 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional, si bien ofrece a este Tribunal la colaboración que pueda precisar.

3. Por escrito de 8 de noviembre de 1983, se persona el Letrado de los Servicios Jurídicos del Parlamento vasco realizando las oportunas alegaciones en las que se opone a las del Abogado del Estado en términos que son, en síntesis, los siguientes:

a) En relación con el primero de los motivos de inconstitucionalidad propuestos, entiende el Letrado que no debe atenderse en exclusiva a los términos de la Ley y menos a los de su exposición de motivos, sino a la verdadera naturaleza de su regulación. En la Ley impugnada, aunque se registren expresiones poco acertadas desde un punto de vista técnico, no se pretende ni modificar ni ampliar la legislación de amnistía, ni tampoco devolver vigencia actual a normas jurídicas inexistentes. Concuera la representación del Parlamento vasco con el Abogado del Estado en que el 1 de abril de 1939 desapareció el ordenamiento republicano, así como los ordenamientos derivados que se basaron en él; por ello mismo, no es posible atribuir a la Ley 11/1983 un significado diferente de servir en el momento presente como título para la atribución de derechos a un colectivo de personas cuya protección es una demanda social fundada en razones de justicia y de equidad.

b) Tampoco vulnera la Ley impugnada el principio de igualdad porque su fundamento son razones de justicia y de equidad que no ignoran la igualdad, a las que debe acomodarse un estricto igualitarismo, por lo que, en suma, estas razones de equidad son un fundamento suficiente y razonable para justificar las potenciales diferencias de tratamiento que pudieran concurrir en el caso.

c) En conclusión, no vulnera la Ley impugnada tampoco las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas contenidas en el título VIII de la Constitución y, más concretamente, las contenidas en el art. 149.1.18 C.E. Ello es así, en primer lugar, porque con la Ley en cuestión no se crea ninguna relación que no hubiera existido previamente y, además, porque no se altera en absoluto el sistema general de clases pasivas. Esto último no sucede porque, aunque la Ley emplee la expresión «derechos pasivos», lo hace de un modo atécnico ciertamente frecuente; las medidas implantadas en la Ley son más bien medidas de «asistencia social», materia en la que la Comunidad se halla asistida por una competencia exclusiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 148.1.20 de la Constitución.

4. La representación del Gobierno vasco se persona en el procedimiento y formula sus alegaciones por escrito de 8 de

noviembre de 1983, en el que se opone a los argumentos del Abogado del Estado con los fundamentos siguientes:

a) Aun compartiendo la tesis del Abogado del Estado en torno a la efectiva desaparición del ordenamiento republicano y sus ordenamientos derivados el 1 de abril de 1939, y, por tanto, admitiendo la incorrección técnica presente en la Ley impugnada al referirse a la «Administración Autónoma del País Vasco», no es posible considerar que la Ley 11/1983 altera los principios de sucesión de los ordenamientos. En este sentido, ni la Ley impugnada es en sí misma una Ley de amnistía, ni hace recobrar efectividad a normas inexistentes; el alcance de la Ley es simplemente el reconocer para el futuro una serie de derechos a un determinado colectivo de personas, finalidad cuya legitimidad ha admitido la propia representación del Gobierno de la Nación.

b) La Ley en cuestión no vulnera el principio de igualdad, en sentido estricto (art. 14 C.E.), ni en relación con el acceso a la Función Pública, porque el acceso a los puestos de trabajo en la actual Administración vasca que en la Ley se prevé no es obligatorio, sino voluntario y, además, porque, aun cuando efectivamente se trata de articular un sistema de acceso a la función pública distinto del común, ello no elimina el carácter razonable de la diferencia de trato, dadas las razones que la inspiran y el escaso número de personas beneficiado por la medida. Por último, en la Ley impugnada no se trata de transformar en modo alguno la naturaleza de las relaciones jurídicas que en su día existieron entre las personas afectadas y la Administración, lo que impide—particularmente por lo que hace al personal contratado en régimen de Derecho Administrativo—, considerar que se trata de personal con derecho de acceso a puestos de trabajo estables en la Administración, cuestión ésta a la que se refieren los preceptos constitucionales que por este concepto considera violados el Abogado del Estado.

c) Las que la Ley 11/1983 implanta, no son medidas que alteren en absoluto el régimen de las clases pasivas. Por el contrario, se trata de medidas de asistencia social, inspiradas en razones de justicia, en la que la Comunidad Autónoma es competente de forma exclusiva (art. 148.1.20 C.E.), y a las que puede destinar sus fondos en uso de la autonomía financiera que le reconoce el art. 156 C.E. Al respecto, no es decisivo que la Ley integre parcialmente su contenido por remisión a las normas sobre la Seguridad Social o sobre clases pasivas, pues, en su sentido global, la norma no pretende sino articular el régimen jurídico de las medidas adoptadas, sin generar cargas contra los presupuestos de la Seguridad Social.

5. Por escrito de 20 de febrero de 1986, el Letrado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1985, de 23 de octubre, por la que se complementa la Ley 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, que extiende a nuevos beneficiarios la prestación económica contemplada en el art. 2 de la citada Ley 11/1983, y completa los beneficios concedidos por ésta mediante la regulación del derecho a la asistencia médico-farmacéutica, y el incremento de las pensiones en determinados supuestos. Dada la estrecha conexión entre ambas Leyes, considera extensibles a la segunda las alegaciones formuladas contra la primera y solicita se tenga por admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido, así como que se acuerde la acumulación de éste recurso y el anterior contra la Ley 11/1983, ante la conexión entre el objeto y la fundamentación de ambos, en los términos previstos en el art. 83 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional.

En su providencia de 5 de marzo de 1986, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación frente a la Ley del Parlamento vasco 8/1985, de 23 de octubre, dándose traslado—a los efectos previstos en el art. 34 LOTC—, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento y Gobierno vascos para que en el plazo de quince días formulen las alegaciones que estimaren convenientes, así como para exponer lo que crean conveniente acerca de la acumulación de este recurso con el número 666/1983, seguido frente a la Ley del Parlamento vasco 11/1983.

El Senado se persona en el procedimiento por escrito de 17 de marzo de 1986, en el que asimismo ofrece su colaboración a los efectos previstos en el artículo 88.1 LOTC. Parecidamente actúa el Congreso de los Diputados, como lo hace saber en su escrito de 14 de marzo de 1986.

El Gobierno vasco se persona, a su vez, por escrito de 3 de abril de 1986, dando por reproducidas las alegaciones formuladas en parecido trámite en el recurso número 666/1983, seguido contra la Ley del Parlamento vasco 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco. Asimismo, se manifiesta conforme con la acumulación de ambos recursos. Por su parte, el Parlamento vasco, en escrito de 27 de marzo de 1986, se

persona en el procedimiento, da por reproducidas las alegaciones efectuadas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento vasco 11/1983, de 22 de junio, y otorga su conformidad a la acumulación de aquel recurso al ahora planteado, dada la conexión objetiva y de fundamentación que entre ambos se aprecia, a la luz de lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional.

El Pleno de este Tribunal, mediante auto de 17 de abril de 1986, acuerda la acumulación pedida entre los recursos números 666/1983 y 189/1986, y tener por reproducidas en el recurso núm. 189/1986 las alegaciones formuladas en su día por el Gobierno y el Parlamento vascos en el recurso 666/1983.

6. Por providencia de 27 de mayo actual, el Pleno del Tribunal señaló para deliberación y fallo de la presente el día 5 de junio siguiente.

## II. FUNDAMENTOS

1. Plantea los presentes recursos el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, fundándose básicamente en los tres motivos siguientes, que articula de forma subsidiaria:

a) Las Leyes impugnadas—en adelante, Leyes 11/1983 y 8/1985, del Parlamento vasco—, en sustancia, pretenden atribuir una serie de derechos económicos, pasivos y profesionales a un círculo de destinatarios caracterizado por haber prestado servicios a la Administración vasca desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978, y la cuestión se centra, precisamente, en discutir el título por el que esos derechos se conceden, sin valorar la posibilidad de que esas atribuciones puedan hacerse por cualquier otro título. Entiende el Letrado del Estado que las Leyes vascas podrían entroncar por su finalidad con la legislación de amnistía, pero tal relación sólo es aparente, pues, en tanto que la legislación de amnistía fue aplicada a funcionarios que cesaron de prestar sus servicios por las razones previstas en ella, las propias Leyes 11/1983 y 8/1985 del Parlamento vasco reconocen que tratan de complementar los espacios dejados en blanco por la amnistía, que no pudo aplicarse al personal a que se dirigen por carecer precisamente de la condición de funcionarios. Esto es, no habría inconveniente en aceptar la aplicación de una legislación de amnistía a los funcionarios de la Administración vasca cuya relación de servicio se hubiera constituido antes del 1 de abril de 1939, pero tras la finalización de la contienda civil, conceder prestaciones al personal al servicio de la Administración vasca supone reconocer que continuó existiendo la citada Administración. Partiendo de esta premisa, estima el letrado que la Ley es inconstitucional, porque contradice el principio de efectividad global del ordenamiento jurídico. Para que un ordenamiento pueda considerarse tal, es preciso que sea efectivo, y este rasgo es el que falta una vez desaparecido el ordenamiento jurídico originario de la República, en relación con los restantes ordenamientos jurídicos derivados, no siendo posible, en el actual orden constitucional, reconocerle una efectividad que no podía tener.

b) Adicionalmente, las Leyes impugnadas vulneran el principio de igualdad, constitucionalmente consagrado en el art. 14 de nuestra Ley Fundamental. Tal vulneración deriva de que se pretende dar relevancia a unas normas—las que integraban el «ordenamiento vasco» en el lapso de tiempo a que las Leyes se refieren—que no pueden hoy tenerla, porque carecían de la condición de normas jurídicas. Ello aparte, tal planteamiento vulnera también los arts. 23.2 y 103.3 C.E., que imponen el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y según los criterios de mérito y capacidad, pues se asegura el acceso a puestos estables, o el disfrute de derechos pasivos, con la sola condición de haber prestado unos servicios—de cualquier naturaleza que estos fueran—a instituciones que no pueden recibir la calificación de «Administraciones públicas» por las razones expuestas en el motivo anterior.

c) Por último, las Leyes citadas también pueden ser objetadas constitucionalmente desde la perspectiva del reparto de competencias diseñado en el título VIII de la Constitución. En primer lugar, porque, siendo las normas de amnistía un instrumento para alterar las reglas generales de sucesión de los ordenamientos, debe ser el Estado quien las dicte, según se deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.1 C.E. Más concretamente, la vía jurídica escogida por las Leyes 11/1983 y 8/1985 contraviene lo establecido en los arts. 149.1.18 C.E. y 10.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, porque amplían extraordinariamente el campo de aplicación de la legislación sobre amnistía y alteran el sistema de clases pasivas.

Por el orden propuesto por el Letrado del Estado pasaremos a examinar las sucesivas tachas de inconstitucionalidad imputadas a ambas Leyes.

2. En cuanto al primero de los motivos de inconstitucionalidad alegados, descansa en una premisa fundamental, cual es que las Leyes impugnadas pretenden devolver efectividad en el momento actual a normas que no pueden ser reconocidas como tales, dada la carencia de efectividad del «ordenamiento» en que fueron

promulgadas. Esto es, descansa sobre la base de que las Leyes citadas pertenecen al género Leyes de amnistía en sentido estricto, y dada esta perspectiva no pueden ser aceptadas. Si esta premisa fuera cierta, no podría menos que concordarse con lo sostenido por el Letrado del Estado, que reitera doctrina ya sentada por este Tribunal en otras ocasiones.

En efecto, con motivo de la guerra civil tuvo lugar una ruptura del ordenamiento; otro distinto se constituyó, y en su seno surgieron nuevas instituciones, jurídicamente relevantes. De aquí nuevo orden puede predicarse la calificación de ordenamiento jurídico, pues en él concurren las notas —entre ellas la llamada «efectividad global»— que caracterizan a esta noción. Al mismo tiempo, otras instituciones intentaron mantener la presencia del ordenamiento preexistente, pero, a pesar de su actividad políticamente relevante y de la lealtad sacrificada de quienes la consideraban legítimas por razón de su origen, estas instituciones pasaron a insertarse en el terreno de los hechos, al quedar ellas y su actividad al margen del ordenamiento jurídico vigente.

Ante esta situación y entre las soluciones posibles, la Constitución ha optado por un criterio de continuidad del ordenamiento jurídico, como lo evidencia lo establecido en su disposición derogatoria, ap. 3, que admite la efectividad de las normas anteriores en cuanto no se opongan a ella. Como ha dicho ya este Tribunal, «la promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico preconstitucional más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad con la Constitución» (Sentencia 32/1981, de 28 de julio, fundamento jurídico 6). Esta solución constitucional ha mantenido como «simples hechos», carentes de fuerza de obligar, a las normas emanadas en el ordenamiento jurídico republicano, al que sólo el legislador actual, mediante una legislación de amnistía, podría otorgar vigencia presente, en el marco del respecto a los principios constitucionales.

La argumentación del Letrado del Estado adolece de un excesivo apego a la apariencia formal de la Ley —apariencia confirmada por reiteradas expresiones de su exposición de motivos—, sin atender a su contenido intrínseco, único del cual es posible extraer, criterios que permitan interpretarla y, en consecuencia, controlar su conformidad a la Constitución.

Contempladas desde este punto de vista, y con independencia de cual haya sido la voluntad política del legislador vasco, las dos Leyes enjuiciadas —y en especial la 11/1983, de la que la Ley 8/1985, es mera consecuencia— no pretenden hacer cobrar efectividad actual a norma alguna emanada de un ordenamiento inexistente como tal, ni menos ampliar la legislación de amnistía. El objetivo de sus normas es —como el propio Letrado del Estado admite— reconocer con efectos para el presente y el futuro una serie de derechos económicos y profesionales a un colectivo de ciudadanos en los que concurren una serie de circunstancias que constituyen el supuesto de hecho de la norma. El legislador ha optado por obrar ahora, no reviviendo los efectos de normas que no eran tales, pues faltaba el poder normativo de quien las dictó, ni menos derogando aquellas otras normas que determinaron el final del ordenamiento republicano —lo que hubiera estado notoriamente fuera del alcance del legislador vasco—, sino reconociendo ahora efectos a una situación que, por así decirlo, nació al margen del derecho, pero sin modificar un ápice ese derecho. Esta modalidad operativa de la Ley 11/1983, ya se deduce en su art. 3, ap. 1, que alude a la prestación de servicios como un elemento más, junto al tiempo, del supuesto hecho de la norma actual, sin pretender entroncar con una legalidad pasada y desaparecida desde un punto de vista técnico-jurídico.

Ello aparte, tampoco nos encontramos ante un supuesto de amnistía, aunque hay que reconocer que ambas figuras se encuentran muy próximas técnicamente e, incluso, que el legislador, al reconocer la amnistía, deba emplear una técnica parecida a la utilizada en las Leyes impugnadas. En efecto, por encima de las técnicas que se utilicen para lograr la plenitud de sus efectos, la amnistía, sea como sea definida, está estrechamente vinculada a la existencia de una previa responsabilidad por actos ilícitos, ya sean administrativos, penales o de otra índole: sobre este presupuesto operará la amnistía extinguiendo la responsabilidad, según unos (el delito o la falta, según otros), para hacer desaparecer, con fundamento en una idea de justicia, las consecuencias de un derecho anterior, que se repudian al constituirse un orden político nuevo, basado en principios opuestos a los que motivaron la tacha de ilicitud de aquellas actividades. Un claro ejemplo de esta extensión objetiva de la amnistía se deduce de las normas que la concedieron en el período preconstitucional: del art. 1 del Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, que abarca a «todos los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal, o en Leyes penales especiales», a «dos delitos de rebelión y sedición tipificados en el vigente Código de Justicia Militar», a los «prófugos y desertores», o a «los que por objeción de conciencia se hubieran negado a prestar el servicio militar», y la misma extensión

objetiva, por lo que a este aspecto se refiere, es posible verla reproducida en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, y en las normas que la desarrollaron, entre ellas, las que extendieron la amnistía a los funcionarios de la Generalidad de Cataluña, a las que con tanta frecuencia se refiere el Letrado del Estado como término de comparación.

A la vista de lo anterior queda patente el ligamen amnistía-consecuencias del ilícito, como quiera que el legislador establezca ese ligamen. Pues bien, en el presente caso falta ese trascendental elemento, ya que las Leyes impugnadas parten de casos en que la Ley de amnistía no es aplicable, y no sólo por la falta de la condición de funcionarios de los afectados —pues si éste fuera de veras el factor determinante no había obstáculo en detectar aquí una especie de amnistía encubierta— sino especialmente por carecer de la condición de sancionados los afectados, cualquiera que sea la naturaleza de la sanción.

De otra parte, las Leyes impugnadas no alteran el sistema de sucesión de los ordenamientos, haciendo revivir en el momento presente normas que nunca existieron, por no existir el ordenamiento en el que emanaban. Nada hay en las referidas leyes que autorice a pensar que ese es su efecto: por el contrario, la lectura de sus preceptos evidencia que la referencia a servicios prestados a la «Administración» vasca desde abril de 1939 no tiene otra virtualidad que contribuir a delimitar el supuesto de hecho de la norma, mediante una expresión, ciertamente poco afortunada desde el punto de vista técnico, pero que no tiene otra trascendencia práctica, y aquí está la verdadera razón de ser de las normas.

Las Leyes 11/1983 y 8/1985 no pretenden dar valor a una «administración» vasca que nada pudo significar desde el plano jurídico a partir del momento en que desapareció el ordenamiento originario en que se sustentaba, y ello con independencia de su significado histórico-político. Las prestaciones de servicios a instituciones así calificadas, jurídicamente constituyen un dato de hecho, tomado en cuenta por la norma para anudar a él consecuencias jurídicas, en el presente y en el futuro y, en ese sentido, es un punto de referencia que el legislador puede legítimamente adoptar. A tal respecto no debe olvidarse que este conjunto de medidas, al margen del poco afortunado título de la Ley, responden a una voluntad de reparar en lo posible las consecuencias que para muchos ciudadanos tuvo la guerra civil y el exilio, y por ello las situaciones de desventaja y los perjuicios ocasionados por esa tragedia. Se trata además de facilitar la plena reincorporación social de aquellos que durante muchos años se mantuvieron fieles a unas ideas y a unos compromisos, que el nuevo orden constitucional ha podido acoger y garantizar. Estas funciones de tratar de remediar tales situaciones no son sólo constitucionalmente legítimas, sino que contribuyen muy eficazmente al objetivo de reconciliación nacional dentro del nuevo orden democrático abierto a todos los españoles de todas las nacionalidades y regiones. Es cierto que este tema no es exclusivo de los ciudadanos del País Vasco, pero sólo respecto a ellos lógicamente podía el Parlamento vasco establecer medidas legislativas que trataran de resolver situaciones derivadas para ellos de la consecuencia de la guerra civil y del exilio.

3. Tampoco es acertado sostener que las Leyes impugnadas vulneran el principio de igualdad. Todo juicio de igualdad requiere, como componente inexcusable, la existencia de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados, y, además, la desigualdad de trato ha de predicarse respecto de quien sucesiva o coetáneamente haya sometido arbitraria e injustificadamente hechos equiparables a una disciplina desigual.

Entiende el Letrado del Estado que existen desigualdades de trato en relación con los beneficiarios de la legislación general estatal sobre amnistía. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las Leyes vascas y las medidas generales de amnistía no sólo parten de supuestos diferentes, sino que además emanan de poderes legislativos distintos, sin que las discrepancias eventuales en los criterios del legislador estatal y el legislador autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueda dar base a una pretensión de igualdad.

Por otro lado, el representante del Estado formula su acusación de violación de igualdad de trato en la comparación de la situación de los beneficiarios de las Leyes vascas, respecto a terceros posibles aspirantes a empleos o puestos de trabajo en la actual Administración vasca. Sin embargo, también debe insistirse aquí en la no comparabilidad de las situaciones, en cuanto que las tuteladas por las Leyes impugnadas se refieren a supuestos de hecho muy particulares, no equiparables a otros, y por ello los posibles beneficiarios se encuentran en una muy especial situación, en modo alguno asimilable a la del resto de los ciudadanos. Como ha venido sosteniendo este Tribunal, el tratamiento desigual puede existir siempre que quepa calificarlo como razonable, tanto por la causa que lo motiva como por la naturaleza de las propias medidas diferenciadoras. Ya se ha dicho la racionalidad de la finalidad que justifica estas medidas que, en última instancia, descansan en razones de equidad, de justicia material, de satisfacción de una

demanda social, que se conecta con objetivos de justicia que la propia Constitución ha elevado a la categoría de valores superiores del ordenamiento. Respecto a las medidas adoptadas, no son desproporcionadas con el fin elegido, y no desconocen, en su puesta en práctica, severos controles de la efectiva prestación de servicio.

En consecuencia, la singularidad de la situación, no comparable ni similar a ninguna otra, hace que no pueda estimarse infringido el principio de igualdad de trato reconocido en el art. 14 de la Constitución.

4. Por último, el Letrado del Estado tacha de inconstitucionales a las Leyes impugnadas porque en ambas se invaden los títulos competenciales que reservan al Estado los arts. 149.1.1 y 149.1.18 C.E.

Debe ser desechada la primera de las argumentaciones esgrimidas pues, incluso aceptando que fuera reconducible al art. 149.1.1 C.E. toda operación normativa que afecte al orden de sucesión de los diversos ordenamientos —lo que no es exacto, si pronunciado en términos tan generales— ya se ha dicho antes que las Leyes impugnadas no pretenden alterar los principios de sucesión de aquéllos, en la medida en que es en ellas donde se basa directamente el derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener las prestaciones, y no en el ordenamiento republicano. Por otra parte, por las razones ya expuestas, tampoco se halla en cuestión el principio de igualdad, con lo que se rechaza otra argumentación adicional para aplicar en el caso la regla contenida en el art. 149.1.1 C.E.

El verdadero problema lo constituye la posible inserción de las medidas acordadas en las Leyes hoy impugnadas dentro de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas a que hace referencia el art. 149.1.18 C.E., y al que remite el art. 10.4 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Plantea el problema el Letrado del Estado enfocándolo desde dos ángulos diversos: por una parte, entiende que la Comunidad Autónoma ha invadido la competencia estatal al ampliar excesivamente el ámbito de la legislación de amnistía, tanto en lo que hace al régimen profesional del personal afectado como en relación con sus derechos pasivos; en estrecha conexión con este último apartado, entiende asimismo que se modifica más allá de lo admisible el régimen de clases pasivas del personal funcionario, tanto por lo que hace a sujetos beneficiarios como al reconocimiento, garantía y régimen general de las prestaciones. No obstante, para hacerse cargo de la magnitud de este problema, es preciso delimitar en él diversas facetas, impropriadamente mezcladas en las argumentaciones de las partes del presente conflicto. Las Leyes impugnadas responden a la denominación genérica de Leyes «sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración autónoma del País Vasco», pero la pluralidad de relaciones jurídicas que vinculó a dicho personal con la «Administración» —funcionariales, contratación administrativa o laboral— genera, asimismo, una pluralidad de tratamientos, acordes con aquella diversidad, para hacer efectivos los derechos que a ese personal puedan corresponderles.

Así, las referidas Leyes reconocen la posibilidad de que el personal que aún tenga edad y esté en condiciones de prestar servicio activo pueda reintegrarse en puestos de trabajo «análogos» a aquéllos que desempeñaron en su momento y sin que se altere la naturaleza de la relación que vinculó al personal con la «Administración», fuera cual fuese ésta. Con ello, la prestación de servicios se insertará en la modalidad contractual o estatutaria que le corresponde, y ello producirá los consiguientes efectos en orden a la calificación jurídica de la figura y a los efectos que puedan serles reconocidos.

De otra parte, desde el plano de los derechos pasivos que puedan corresponder al personal que ya no puede prestar servicio activo o a sus familiares, la regulación de dichos derechos estará fuertemente condicionada por las normas del Régimen General de la Seguridad Social o del sistema de Clases Pasivas de los funcionarios civiles del Estado; y ello por expresa previsión de las Leyes impugnadas (arts. 4.1; 5.2; 5.5; Ley 11/1983), así como por las normas del Régimen General de la Seguridad Social en los casos contemplados en el título II de la Ley 8/1985, según el distinto tipo de servicio prestado por los beneficiarios directos o aquellos de quienes trae causa el derecho de sus familiares. Esta divergente naturaleza debe ser subrayada, pues puede tener una incidencia no desdeñable en orden al título competencial que justifique la legislación adoptada en la materia.

En relación con el primer bloque de cuestiones planteadas, podría suscitarse el problema de si es posible considerar como una cuestión básica del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración autonómica la inserción de este personal en la plantilla de la citada Administración. Debe desecharse tal planteamiento, pues en una noción material de lo que haya de entenderse por «bases», en el sentido ya marcado por este Tribunal, éstas resultan ser aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de

una determinada institución, y no pueden ser calificadas como básicas unas normas que, en materia de acceso a la función pública, no pretenden innovar el ordenamiento de forma permanente, sino coyuntural, y que tienen un ámbito de aplicación absolutamente marginal, respetándose y manteniéndose los sistemas de acceso a cargos funcionariales que puedan existir como regla general en la Comunidad Autónoma. Todo lo más, podría plantearse la cuestión de si la regulación del sistema de acceso previsto en las Leyes 11/1983 y 8/1985, del Parlamento vasco vulnera otros principios constitucionales, y en concreto los previstos en los arts. 23.2 y 103.3 C.E., pero esta cuestión ha sido ya abordada en un apartado anterior con resultado negativo. Cabe añadir, por último, que estas consideraciones pueden ser extendidas también al personal laboral que pretende integrarse de manera estable en la organización administrativa vasca, pues se trata de una previsión contenida en las Leyes impugnadas en términos muy similares a los utilizados para regular el ingreso del personal funcionario, y con parecido carácter marginal, sin alterar el régimen jurídico general de la contratación laboral, con lo que se evita el obstáculo que, de haber sido de otra manera, hubiera significado el art. 149.1.7 C.E.

5. En la cuestión del reconocimiento de derechos pasivos a este personal, considera el Letrado del Estado que las Leyes impugnadas modifican la normativa sobre clases pasivas, que, a su vez, integra el contenido del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como deduce del fundamento jurídico núm. 41 de la Sentencia de este Tribunal 76/1983, de 5 de agosto. No había inconveniente en admitir esta argumentación dada la condición de funcionario que sigue ostentando aún el que lo es y recibe pensiones de clases pasivas, y en la medida en que, en esa situación, sujan o se mantengan derecho y obligaciones como tal.

No obstante, la lectura de las Leyes impugnadas evidencia que parte de ellas —la que afecta a funcionarios— sólo se refieren a la concesión de prestaciones dinerarias o en especie a antiguos funcionarios o a sus familiares, sin mencionar en absoluto los eventuales derechos u obligaciones que pudieran afectar al funcionario pensionista como tal. Este particularizado enfoque de las Leyes —que versan sobre el régimen de prestaciones económicas que ha de percibir el citado personal para hacer frente a las contingencias previamente tipificadas por la ley que puedan afectarles—, sin prejuzgar lo que después se dirá, ha de hacer cambiar el título competencial manejado, para integrarlo en otros apartados de los arts. 148 y 149 que de forma directa abordan el reparto de competencias en materia de prestaciones de la naturaleza de las que nos ocupan, sin discriminarlas por razón del sujeto receptor, ya se trate del art. 149.1.17 C.E. (Seguridad Social, aspecto bajo el que aparece en el art. 10.1.d de la Ley General de la Seguridad Social y en las sucesivas Leyes reguladoras de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de los funcionarios públicos) o, como proponen los representantes de la Comunidad Autónoma, Asistencia Social (art. 148.1.20 C.E.).

Adicionalmente, el título competencial tiene que cambiar cuando se analizan las prestaciones concedidas a personal que no fue funcionario en ningún momento, sino contratado, administrativo o laboral, pues respecto de ellos es claro que no puede pensarse en la aplicación del art. 149.1.18 C.E. Los representantes del Gobierno y el Parlamento vascos engloban todas estas cuestiones bajo la rúbrica «Asistencia Social», materia que es competencia exclusiva de la Comunidad, como se deduce de lo dispuesto en los arts. 10.12 del Estatuto del País Vasco y 148.1.20 C.E. Para valorar el acierto de estos argumentos debe calificarse el contenido de las Leyes impugnadas para comprobar si se puede integrar en la noción de asistencia social, noción técnica a la que la C.E. vincula todo un bloque material de competencias.

6. La Ley 11/1983 citada reconoce beneficios a quienes fueron altos cargos en la Administración Autónoma del País Vasco desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978 y a quienes «acrediten haber prestado servicios en calidad de funcionario contratado administrativo o laboral, con carácter regular y continuado, y por tiempo no inferior a un año, en la Administración vasca, o en otras Administraciones y organizaciones por encargo y destino del Gobierno Vasco, dentro del periodo comprendido entre el 7 de octubre de 1936 hasta el 6 de enero de 1978», si bien el periodo de servicios requerido se reduce a ocho meses en casos de que la interrupción de la prestación de servicios se debiera a imposibilidad causada por guerra o privación de libertad. Los beneficios reconocidos son:

- A quienes fueron altos cargos de la Administración, prestaciones económicas en concepto de cesantía a percibir por una sola vez.
- Al personal funcionario, contratado administrativo o laboral.

— Pensiones de jubilación (art. 4) cuya cuantía será la resultante de aplicar «la legislación general de la Seguridad Social al personal contratado administrativa o laboralmente, y de las clases pasivas al

personal funcionario», calculando la cuantía de las pensiones en función de los tiempos de servicios efectivamente prestados. La pensión en cuestión no se percibirá si el beneficiario percibe otra de la Seguridad Social u otros Entes públicos de previsión, salvo que éstas en su conjunto fueran inferiores a las que reconoce la Ley, en cuyo caso tendrán derecho a percibir las diferencias.

- Pensiones de viudedad y orfandad, en régimen similar al establecido para las de jubilación, aplicando a éstas, en cuanto a su cuantía, las normas correspondientes de la legislación general de la Seguridad Social o de las clases pasivas, según la naturaleza de la relación que uniera al causante con la Administración vasca.

En la Ley 8/1985, se amplían las prestaciones, concediendo el derecho a percibir las prestaciones económicas por cesantía de altos cargos a sus descendientes en los términos que fija, y reconociendo a los beneficiarios de cualquiera de los derechos reconocidos en las Leyes citadas el derecho a la prestación médico farmacéutica con el mismo contenido que la prestada en el Régimen General de la Seguridad Social, si no lo tenían reconocido con cargo a la Seguridad Social o a cualquier otro sistema público de previsión. Este derecho se reconoce tanto a aquellos que prestaron servicios a la Administración del País Vasco como a sus familiares, en los términos establecidos en la normativa reguladora del Régimen General de la Seguridad Social.

Por último, en aquellos casos en que la unidad familiar no perciba más ingresos que alguna de las pensiones de jubilación, viudedad u orfandad, se establece una cuantía mínima para éstas, a calcular según las reglas que la propia Ley establece.

Es regla común a ambas Leyes que el conjunto de prestaciones que reconocen sean abonadas con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y dispensadas por órganos y servicios de la propia Comunidad.

Dentro del conjunto de prestaciones reconocidas, aún pueden distinguirse grupos, por la naturaleza similar de las prestaciones, para cada uno de los cuales será preciso examinar el título competencial que justifique su atribución a la Comunidad Autónoma. Cualitativamente resulta ser el más importante de ellos el compuesto por las prestaciones de jubilación, viudedad y orfandad. Respecto de este grupo, puede comenzarse por verificar si, como afirman los representantes de la Comunidad, estas prestaciones son susceptibles de englobarse en el concepto de asistencia social, pues es claro que para determinar el título competencial que fundamenta la actividad comunitaria regulada en ambas Leyes habrá de estarse a su verdadera naturaleza, y no a la denominación que las partes implicadas en el conflicto hayan querido darle.

La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de la Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto. Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. Las Leyes examinadas responden a esta idea al otorgar prestaciones, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a un grupo de personas no incluidas en el régimen de la Seguridad Social, a quienes se dispensa la protección que establecen por estimar el legislador vasco que concurren en ellas circunstancias que les hacen acreedores de la misma. No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles. En remediar o atender esa situación se agota la virtualidad de ambas Leyes.

Conviene hacer hincapié en el verdadero alcance y características de estas Leyes: Ambas tienen naturaleza excepcional, pues no pretenden regular con carácter general y para el futuro un sector concreto de la realidad. Como dicen en la exposición de motivos y confirma su articulado, son normas que pretenden resolver un problema de justicia material planteado por la existencia de un colectivo de ciudadanos, concretamente determinado por razón de la prestación de sus servicios a la Administración vasca anterior a la reconocida por la Constitución, que se halla carente de protección y, por tanto, en situación de que sean atendidas sus eventuales necesidades. Respecto de este colectivo despliegan su eficacia y ahí se agota el contenido de ambas Leyes. No se puede decir, por tanto, que pretenden renovar o modificar en modo alguno el conjunto normativo que integra el ordenamiento de la Seguridad Social.

La conjunción de estos caracteres de excepcionalidad y no incidencia en el sistema de la Seguridad Social, justifican que, aceptando las argumentaciones del Gobierno y el Parlamento vascos, deba reconocerse a la Comunidad Autónoma la competencia para acordar la concesión de estas medidas de asistencia, y deba descartarse por este motivo que en el punto examinado las leyes impugnadas puedan ser objetadas de inconstitucionalidad.

7. Las ayudas económicas por cesantía a antiguos altos cargos o a sus familiares tampoco participan de la naturaleza de prestaciones de Seguridad Social, pues carecen de la función sustitutiva de rentas característica de aquellas, más bien desarrollan una función indemnizatoria, impropia de las instituciones de previsión social, que recuerda a la normación propia del régimen jurídico de los cargos públicos. Por lo que se acaba de decir, resulta claro que mal pueden ser calificadas estas indemnizaciones como prestaciones de asistencia o Seguridad Social, y no puede objetarse su constitucionalidad. Al contrario, su licitud se impone, amparándose para ello en la facultad de ordenación del gasto público que corresponde a la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. Lo anterior conduce a considerar conformes con la Constitución los arts. 2 de la Ley 11/1983, y 1 a 4 de la Ley 8/1985, así como las normas meramente adjetivas o procedimentales contenidas en ambas, en cuanto sean utilizadas para que sea reconocido el derecho a percibir esta prestación concreta.

8. En cuanto a la asistencia médico-farmacéutica, debe concluirse que es legítima la regulación contenida en las Leyes impugnadas, al poderse comprender en el ámbito competencial reservado a la Comunidad por los arts. 148.1.21 C.E. y 18.1 de su Estatuto, es decir, en la sanidad. En efecto, se trata de articular un sistema de protección de la salud de un colectivo de ciudadanos, y esta es una actividad legítima cuando no ignora las «bases» que al Estado corresponde fijar en la materia con arreglo al art. 149.1.16 C.E., lo que en ningún momento le ha sido imputado por la representación del Estado en sus alegaciones.

Para llegar a esta solución no es un obstáculo el que la norma se integre por remisión a lo dispuesto en otras -en este caso, las que regulan la asistencia sanitaria en el Régimen General de la Seguridad Social-, pues ello no implica modificación ni ampliación de la norma a que se hace la remisión, cuyo contenido y ámbito de aplicación permanecen inalterados; por el contrario, los efectos de la remisión se despliegan sólo en el interior de la norma remitente, cuyo contenido queda así perfeccionado. Pudiendo regular en la materia, es claro que, si lo estimaba conveniente, podía el legislador autonómico hacerlo válidamente por remisión, lo que despeja toda duda sobre la constitucionalidad de los preceptos legales sobre esta materia concreta. Por lo dicho, procede declarar la legitimidad de los arts. 1 a 10 de la Ley 8/1985, en lo referente a las prestaciones sanitarias al colectivo de ciudadanos delimitado conforme a lo establecido en los arts. 1 a 3 de la Ley 11/1983, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco.

#### 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 de la Nación contra la Ley 11/1983, de 22 de junio, del Parlamento vasco, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, y la Ley 8/1985, de 23 de octubre, del Parlamento Vasco, que complementa la anterior.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a cinco de junio de mil novecientos ochenta y seis.-Firmado.-Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Bégue Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez Picazo.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon González Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.

*Voto particular que formulan los Magistrados don Francisco Rubio Llorente y don Luis Díez-Picazo a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 666/1983 y 189/1986, acumulados.*

No compartimos en este asunto la afirmación de la mayoría en lo que se refiere a la aplicación al caso del título competencial de

«asistencia social» que contiene el art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Dicho título competencial sólo permite comprender disposiciones y acciones que tengan por finalidad lo que la tradición jurídica denominaba «beneficiencia» entendida como satisfacción de necesidades vitales en los casos en que la persona esté imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola.

Las leyes, a que este asunto se refiere, por muchos esfuerzos de interpretación que se quieran hacer y por respetables que sean las finalidades que persiguen, no pueden encuadrarse en el referido título competencial. Dichas leyes versan sobre «derechos profesionales» y «derechos pasivos» de unas personas que en su día mantuvieron una relación jurídica con una Administración

Pública, lo que el título competencial de asistencia social no permite.

Tampoco nos parece posible invocar el título de ordenación del gasto en relación con las ayudas económicas por cesantía concedidas a altos cargos o a sus familiares. No creemos que tal título competencial posea autonomía y permita regular las materias en que el gasto se invierta o a que se destine.

Debía por ende, haberse traído a colación el artículo 149.1.18 exigiendo la concordancia de lo regulado con las bases del régimen estatutario de los funcionarios, lo que hubiera debido llevar a la declaración de inconstitucionalidad.

Madrid, nueve de junio de mil novecientos ochenta y cinco.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.

**17822** Sala Primera. Recurso de amparo número 56/1985. Sentencia número 77/1986, de 12 de junio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 56/1985, planteado por el Procurador don José Luis Granizo y García-Cuenca, en nombre de don Claudio Gallardo López, asistido por el Letrado don Jesús Valenciano Almoyña, contra Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo que casa la dictada por la Audiencia Territorial de Granada, al apreciarse de oficio la excepción de litis consorcio pasivo necesario.

Ha sido parte el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El pasado día 23 de enero de 1985 quedó registrado en el Tribunal un escrito mediante el cual don José Luis Granizo García-Cuenca, Procurador de los Tribunales de Madrid, interpuso recurso de amparo en nombre de sus poderdante, don Claudio Gallardo López, contra la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo citada en el encabezamiento.

Se basaba la demanda de amparo en las siguientes consideraciones de hecho: a) El recurrente avaló ante el Banco de España el redescuento de unas letras de cambio, por un montante conjunto de 25.000.000 de pesetas, que las Cooperativas de viviendas San Patricio y Virgen del Mar, de Málaga, habían descontado en la Caja de Créditos del Sur, Sociedad Cooperativa, de la propia ciudad de Málaga. b) Llegado el momento del vencimiento de las letras y resultando éstas impagadas, el Banco de España inició un juicio ejecutivo contra el señor Gallardo, dictándose Sentencia de remate y embargándose determinados bienes al ejecutado. c) Ejercitada por el señor Gallardo López la acción de rescaramiento del fiador contra las Cooperativas San Patricio y Virgen del Mar, recayó Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Málaga, que condenó a las Cooperativas a consignar en el Juzgado las cantidades reclamadas, que quedarían a disposición del Banco de España si el actor aun no hubiere pagado o de este último, si tal pago se hubiese ya efectuado. d) Interpuesto recurso de apelación contra la Sentencia de primera instancia por la parte demandada, el mismo fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Granada, que confirmó —por lo que al presente recurso de amparo interesa— lo fallado por el Juez de instancia. Contra esta resolución interpusieron recurso de casación las Cooperativas condenadas, invocando al efecto infracción de Ley en la antedicha Sentencia de la Audiencia Territorial, toda vez —se alegaba— que los aceptantes de las letras ejecutadas fueron los Presidentes de dichas Cooperativas, quienes carecían de poder para ello según la legalidad aplicable. Por ello, no podía legalmente el Presidente comprometer a la Sociedad Cooperativa, si no fuera con el acuerdo de su Consejo Rector, sin que pueda tampoco producirse una apariencia engañosa para los terceros que se relacionan con el mismo, pues por imperativo legal carece de autonomía funcional externa. e) Con fecha de 3 de diciembre de 1984, dictó Sentencia la Sala Primera del Tribunal Supremo en la que, estimando que en la resolución recurrida se había cometido infracción de Ley por no haberse apreciado de oficio la situación de litisconsorcio pasivo necesario, se casó dicha resolución, disponiéndose la devolución a los recurrentes del depósito constituido. Apreció la Sala que debían

haber sido demandados, junto con las mencionadas Cooperativas, sus propios Presidentes, al venir éstos directamente afectados por el objeto del proceso, ya que de apreciarse que su actividad al respecto no era vinculante a las Cooperativas tan citadas indudablemente llevaría a que fuesen personalmente responsables. En segunda Sentencia, la misma Sala, y sobre la base de la decisión anterior, declaró no haber lugar a pronunciarse en orden a las pretensiones formuladas en el suplico de la demanda inicial por don Claudio Gallardo López.

La fundamentación en derecho de la demanda de amparo puede sintetizarse como sigue:

a) Considera el actor que la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo le ha deparado indefensión —con el consiguiente quebrantamiento de su derecho fundamental declarado en el art. 24.1 de la Constitución— al haber incurrido en incongruencia, resolviendo el recurso interpuesto en virtud de consideraciones que no habían sido alegadas en momento alguno por las partes. El Tribunal Supremo —se añade— está sujeto, como cualquier otro órgano juzgador, a lo dispuesto en el art. 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, quedando tal sujeción consagrada, con relevancia constitucional, en los arts. 9.1, 24.1, 53.1 y 117 y siguientes de la norma fundamental.

b) Por lo demás, la doctrina del Tribunal Supremo, interpretando el citado art. 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha ido configurando la exigencia de congruencia en las Sentencias, doctrina aplicable al presente caso. Frente a este deber de congruencia no cabría argüir —como hace en uno de sus considerandos la Sentencia recurrida— que la existencia del litisconsorcio pasivo necesario puede ser apreciada de oficio, ya que, diciendo esto, se contraría la misma identificación del citado art. 359 como norma igualmente de orden público.

Segundo.—Admitido a trámite el recurso de amparo se concedió a las partes el plazo de alegaciones establecido en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Dentro de él, el solicitante del amparo ha insistido en sus pretensiones, afirmando que el presente caso puede englobarse en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que extensamente cita.

El fiscal, por su parte, ha pedido la desestimación del presente amparo. El proceso —dice el Fiscal— exige para ser parte una condición precisa, referida singularmente, al litigio de que se trate. Tal condición, que afecta al proceso, en lo que tiene de individual, recibe el nombre de legitimación procesal.

Es la consideración, en que tiene la Ley, dentro de cada proceso a las personas que están, en una relación determinada con el objeto de litigio, y en su virtud exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada, en cuanto al fondo, que sean dichas personas, las que figuren como parte en tal proceso. Dicha relación especial puede ser activa o pasiva, pero es requisito necesario para poder conocer la pretensión deducida. Cuando existe una pluralidad de personas legitimadas para ser parte, aparece el fenómeno procesal del litisconsorcio activo o pasivo. El litisconsorcio necesario, clase o especie del mismo, en contraposición con el voluntario, lo crea la Ley o un principio general en base a que la individualidad o inescindibilidad de una cierta situación jurídica procesal, no permite un tratamiento por separado, con relación a los diversos sujetos que concurren. Su fundamento es la economía y la armonía procesal, de tal intensidad que no es posible a la parte, reclamar o no su aplicación, se tiene que aplicar independientemente de la voluntad de ésta, ya que si no se hace, la relación jurídica procesal, no está bien constituida.

En el litisconsorcio necesario la Ley exige al Juez o a las partes que lo hagan valer, de tal modo que su incumplimiento, equivale a la falta de un requisito procesal, que obliga al órgano judicial a abstenerse, no de decidir, pero sí de entrar en el fondo de lo reclamado. Es un defecto que incide en la relación jurídica procesal, porque ésta no se ha constituido válidamente, lo que imposibilita para conocer el fondo de la pretensión deducida. Su estimación se impone al Juez, de tal forma, que aunque no haya