

tura del Servicio de la Inspección Técnica de Monumentos y Conjuntos del Ministerio de Cultura, no ya para renunciar a competencias constitucionales e indisponibles, sino también para acordar un allanamiento que sólo corresponde al Gobierno.

7. Por providencia de 13 de octubre de 1983 se señaló el día 20 siguiente para la deliberación y votación de esta sentencia, fecha en que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Real Decreto 988/1982, de 30 de abril, regula la distribución de los créditos que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado para financiar «inversiones de carácter cultural a realizar por las Corporaciones locales en relación con la efemérides del V Centenario de la Unidad de España», estableciendo en su artículo 5.º que los respectivos programas provinciales serán informados por el Ministerio de Cultura, con especial referencia a sus aspectos culturales y a su adecuación a lo dispuesto en el propio Real Decreto.

Es indispensable, ante todo, precisar la pretensión de la Generalidad de Cataluña deducida mediante este conflicto positivo de competencia, y con aquella finalidad hay que destacar que en el requerimiento al Gobierno del Estado pide la derogación del artículo 5.º de anterior mención por entender que el informe del Ministerio de Cultura ha de ser sustituido por el del Departamento de Cultura de la Generalidad.

En el escrito de planteamiento del conflicto, si bien reitera aquella petición de derogación y también se razona en el sentido de ser competencia de la Generalidad la emisión del informe, consigna de modo expreso que su pretensión deriva no tanto de la literal expresión de aquel artículo, sino de los términos en que es entendido por el Gobierno, según Acuerdo de 30 de julio de 1982, recaído en respuesta al requerimiento del Ente autonómico, Acuerdo en el que se dice que el informe corresponde al Ministerio de Cultura y no al Departamento de Cultura de la Generalidad, lo que impide la participación coproporadora —por esa vía de informe— de la Comunidad Autónoma Catalana. Se viene a solicitar una sentencia interpretativa, por lo que acabamos de exponer, y porque se expresa en aquel escrito que hubiese bastado a la Generalidad que en la contestación del Gobierno a su requerimiento se indicara que ha de entenderse implícita la reserva de las potestades autonómicas al respecto.

Por su parte el Abogado del Estado admite que el cuestionado artículo 5.º no excluye la participación cooperadora por vía de informe de la Generalidad, puesto que si bien no da carácter preceptivo a ese trámite, tampoco imposibilita su existencia.

En definitiva, cabe decir que las partes implicadas en este conflicto, llegando a reconocer la competencia del Ministerio de Cultura en orden a la emisión del informe establecido como preceptivo en el artículo 5.º del Real Decreto 988/1982, de 30 de abril, difieren sólo en cuanto que el Gobierno entiende que el informe del Departamento de Cultura de la Generalidad es facultativo, en tanto que lo considera preceptivo dicho Ente autonómico.

2. Centrado de este modo el actual conflicto hay que observar que el Real Decreto que incluye el precepto hoy polémico regula la distribución de créditos para financiar inversiones «de carácter cultural» a realizar con motivo de la efeméride a que ya se aludió, con expresa referencia a museos, archivos, bibliotecas, edificios con valor histórico o artístico, teatros, salas de conciertos, exposiciones y conferencias o centros aná-

logos, tratándose de la conservación, difusión y creación de «la cultura española»; y siendo ello así, atendido de una parte esas muy amplias y genéricas alusiones a la cultura y a lo cultural, y de otra, cuando la norma desciende a específicas y concretas determinaciones, a la apelación a museos y demás instituciones o centros que antes detallamos siguiendo la enumeración que el Real Decreto contiene, parece adecuado aceptar la pretensión que ejercita la Generalidad de Cataluña partiendo de la base del impreciso deslinde competencial en esta materia de «cultura», donde la terminología utilizada en el bloque constitucional está impregnada de la amplitud y generalidad propia de este término, derivada de las consiguientes imprecisiones conceptuales y dificultades prácticas para establecer ámbitos competenciales excluyentes, pero que en este caso —insistimos— es permitido obtener aquella conclusión al constatar que, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 148 de la CE, en sus números 15, 16 y 17, invocados al suscitarse el conflicto, y esencialmente también mediante lo dispuesto en los números 4, 5 y 6 del artículo 9.º del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dieron lugar al Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña las funciones y servicios referentes a libro y bibliotecas, cinematografía, música, teatro, patrimonio histórico-artístico, promoción sociocultural, difusión cultural y fundaciones y asociaciones culturales, siendo igualmente relevante, en este orden de ideas, que de un modo ciertamente global, pero suficientemente expresivo para resolver la cuestión actual, en el ya citado número 17 del artículo 148 de la CE, se señala como competencia de posible asunción por parte de las Comunidades Autónomas «el fomento de la cultura», amplia expresión en la que no parece dudoso debe comprenderse la materia y finalidad del Real Decreto que estamos considerando, como equivalentes a una acción de estímulo y promoción cultural, incluso de carácter directo, situación legal que difícilmente permite sostener que ninguna intervención le está constitucionalmente atribuida al Ente autonómico en estos supuestos de aprobación de programas de inversiones eminentemente culturales a realizar en centros e instituciones radicadas en su propio territorio, y ello aun cuando la motivación sea de índole nacional y los fondos de igual procedencia, intervención verdaderamente limitada al circunscribirse a la emisión de un informe no vinculante.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar en favor del Estado la titularidad de la competencia controvertida, sin perjuicio del informe preceptivo del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña, en lo que afecte a su ámbito territorial.

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

Dada en Madrid a 24 de octubre de 1983.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguier.—(Firmados y rubricados.)

28957 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 333/1982.—Sentencia número 85/1983, de 25 de octubre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, 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 Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguier, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 333/1982, promovido por el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Abogado don Pedro José Caballero Lasquibar, respecto del Real Decreto número 712/1982, de 2 de abril, sobre procedimiento de ingreso en la Función Pública Local, y en el que ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado y defendido por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal,

1. ANTECEDENTES

Primero.—El 14 de agosto de 1982, el Gobierno Vasco planteó conflicto de competencia respecto del Real Decreto 712/1982,

de 2 de abril, por considerar que dicho Real Decreto, emanado del Consejo de Ministros, no respeta la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, solicitando se dicte sentencia por la que, con estimación del conflicto planteado, se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al País Vasco, así como acordar la anulación del referido Real Decreto.

Publicado el Real Decreto en el «Boletín Oficial del Estado» del día 15 de abril, el Gobierno Vasco formuló requerimiento de incompetencia, a fin de que el Gobierno de la Nación adoptara la siguiente decisión:

«Derogar el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, por el que se simplifica el procedimiento para ingreso en la Función Pública Local, o alternativamente, modificar el citado Real Decreto, excluyendo de su ámbito de aplicación a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.»

El Gobierno de la Nación no ha contestado al requerimiento, el cual ha de entenderse rechazado, y abierta la vía de conflicto. Los fundamentos jurídicos en que el Gobierno Vasco apoya el conflicto son los siguientes:

A) Competencia del País Vasco en materia de Régimen Local y de funcionarios de la Administración Local.

a) El Real Decreto en cuestión se ubica dentro del Régimen Local y, en su seno, en la función pública local. Pues bien, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco supone una vía adecuada y título jurídico suficiente (disposición transito-

ria segunda y artículo 149.3 de la Constitución) para que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre materias no reservadas al Estado, en el artículo 149. El artículo 149.1.18 reserva a la competencia exclusiva del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Ello supone que dicho precepto reserva a la competencia exclusiva del Estado el dictado de una ley reguladora de los principios básicos a fin de garantizar la homogeneidad de los distintos regímenes de las Administraciones Públicas y del estatuto de los funcionarios; el artículo 149.1.18.º en ningún caso atribuye al Estado la competencia para reglamentar en detalle una materia en que sólo le atribuye el régimen básico.

El Real Decreto no adecua principios básicos, sino que determina y especifica, por vía reglamentaria, la publicidad y la composición de los tribunales de acceso a la función pública local lo cual supone vaciar de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de función pública local.

Sobre el particular de la competencia del Estado para dictar las bases, invoca el promovente del conflicto las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1981, 8 de febrero de 1982, 4 de mayo de 1982, 14 de junio de 1982 y, sobre todo, la de 28 de enero de 1982.

b) El artículo 149.3 de la Constitución comienza señalando a los Estatutos de Autonomía como los lugares constitucionales en los que deben explicitarse qué competencias, de las no atribuidas expresamente al Estado, pueden corresponder a las Comunidades Autónomas. En este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982. Por ello mismo, el párrafo siguiente del artículo 149.3 diferencia entre competencia y materia prevaleciendo el derecho del Estado, sólo en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Se cita a continuación la sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 1982.

c) La postura del promovente del conflicto, dice el escrito de planteamiento, que puede resumirse en las siguientes premisas: 1.º Los Estatutos de las Comunidades Autónomas son parte del ordenamiento jurídico del Estado con rango de leyes orgánicas; 2.º El derecho del Estado sólo tiene prevalencia sobre el de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas; 3.º Se hace preciso distinguir entre materias de competencia exclusiva y compartida, devolviendo su significación propia al término materias, y matizando las funciones; 4.º Por lo que se refiere a los funcionarios de la Administración Local, nos encontramos ante una materia compartida, sobre la que el Estado se ha reservado solamente la función legislativa de dictar las bases de su régimen estatutario; 5.º La participación y cooperación de las Comunidades Autónomas con el Estado se obtendrá por la adecuación sintonización de sus disposiciones legales supremas, y 6.º Una actuación contraria del poder ejecutivo del Estado iría contra el artículo 9.º de la Constitución.

d) De la conjugación de los artículos 148.2, 149.1.18.º, 149.3 y disposición transitoria segunda de la Constitución, respetando el núcleo normativo esencial o básico reservado al Estado, el Estatuto es título jurídico suficiente para atribuir a la Comunidad Autónoma todas las restantes competencias en materia de régimen local y estatuto de la función pública local. Esta es la previsión estatutaria del artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía.

B) El Real Decreto 712/1982, de 2 de abril. Su invasión de competencias en materia de régimen local.

El Real Decreto en cuestión supone, cuando menos, el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo que, con respecto a las normas básicas, ostenta el País Vasco. Es una norma reglamentaria que excede de la facultad estatal de dictar las bases en materia de régimen local.

Pudiera sostenerse que se trata del ejercicio de una potestad de ejecución; es más, aplicación de la norma, que enunciado normativo general. Sobre el concepto de ejecución, cita la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, respecto del artículo 20.4 del Estatuto de Autonomía.

Pero aun considerando que el Real Decreto excede los límites propios de la potestad de ejecución, es innegable que el mismo no constituye en ningún caso norma básica. Regula los aspectos relativos a la publicidad (arts. 2.º y 3.º) y son normas o principios básicos. Se trata de materia reglamentaria, citando, para apoyar este aserto, los artículos 31.2 y 32.2 del Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprueba el texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local. La reglamentación general a la que se remite el citado artículo 32.2 viene contenida en el Decreto 1411/1968, de 27 de junio, norma que por ser preconstitucional, pudiera contener aspectos básicos, pero que constituye el ejercicio de una potestad reglamentaria.

La regulación de la publicidad de las convocatorias de las oposiciones, es materia reglamentaria, como lo demuestra el hecho, por una parte, de que sea un Decreto quien la contemple, y aún más, el hecho de que este propio texto remita en el concreto aspecto de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a una regulación de rango legal o reglamentario (artículo 3.1 in fine del Decreto 1411/1968). La publicidad es un aspecto básico de la regulación del acceso a la función pública, pero nunca una forma concreta. Basta que la forma concreta garantice el principio de publicidad, ligado a la libre

conurrencia e igualdad, así como los principios de mérito y capacidad.

Tampoco la fijación concreta de cuál haya de ser la composición del Tribunal, tiene carácter básico. Se citan para apoyar este aserto el artículo 29 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y el artículo 323.1 de la Ley de Régimen Local. La regulación de la composición es una cuestión instrumentadora y garantizadora de la objetividad que debe presidir la actuación de toda la Administración Pública.

Segundo.—El 2 de septiembre de 1982 la Sección 3.ª del Tribunal Constitucional tuvo por planteado el conflicto, mandó dar traslado al Gobierno para alegaciones y comunicó al Presidente del Tribunal Supremo el planteamiento a los efectos del artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Se publicaron los edictos en el «Boletín Oficial del Estado» el 9 de septiembre de 1982 y en el «Boletín Oficial del País Vasco» del día 10 del mismo mes y año.

Tercero.—El 17 de septiembre de 1982, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se opuso al conflicto e interés que se dicte sentencia por la que se declare:

Que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida en relación con el dictado del Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, por el que se simplifica el procedimiento para ingreso en la función pública local.

Que dicho Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, es válido plenamente en todos sus preceptos.

Las alegaciones del Abogado del Estado fueron las siguientes:

A) Improcedencia de la anulación del Real Decreto en conflicto:

A limine es preciso resaltar que, aunque la argumentación del escrito de planteamiento prosperara, no se seguiría que el Real Decreto 712/1982 hubiera de ser anulado. El Real Decreto es una norma reglamentaria con vigencia en todo el territorio del Estado, que, por tanto, no podría ser objeto de anulación aun cuando la competencia controvertida fuera de titularidad vasca, sino calificado de norma aplicable supletoria, dado lo que dispone el artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 21 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Sucede, sin embargo, que el Real Decreto 712/1982 está dictado con fundamento en el artículo 149.1.18 de la Constitución por cuanto contiene normas sobre el régimen de selección de funcionarios locales que han de reputarse de carácter básico.

B) La noción constitucional de «bases» y el problema de rango normativo:

El esclarecimiento de la noción de «bases» ha de efectuarse «en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas de la propia Constitución» (Sentencia 35/1982, de 14 de junio).

La noción de «bases» es una noción material. El vehículo principal, pero no exclusivo, de fijación de «bases» es, tras la Constitución, la Ley; pero «puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada» (sentencia 1/1982, de 28 de enero); «uno de tales supuestos» es el de la adecuación o complemento, por vía de Decreto, de normas preconstitucionales, a las que queda reconocer carácter «básico» respecto a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como por ejemplo la estructura territorial del Estado, de modo que las bases pueden estar contenidas en leyes o disposiciones de rango inferior.

Dado el carácter colaborativo del reglamento respecto de la ley (sentencias 18/1982, de 4 de mayo y 35/1982, de 14 de junio) es relativamente indiferente el rango de la disposición respecto al carácter «básico» o no de las normas que contiene. El juicio jurídico constitucional se cumple valorando la esencialidad del contenido normado respecto de la «materia», las exigencias de mínimo común denominador normativo y con carácter general.

Lo que debe enjuiciarse es si el contenido del Real Decreto 712/1982 puede ser calificado o no como componente básico del régimen estatutario de los funcionarios locales, que, en todo caso, garantice un tratamiento común a todos los administrados.

C) Justificación de la competencia estatal para dictar el Real Decreto 712/1982, competencia que se basa en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

La cobertura del Real Decreto 712/1982 se halla en el reenvío a la vía reglamentaria del artículo 32.2 del texto articulado parcial de la Ley de Bases de Régimen Local de 6 de octubre de 1977.

Tratándose de una norma genérica de reenvío a la reglamentación general de ingreso en la Administración pública (Decreto 1411/1968, de 27 de junio), la discriminación de lo que debe considerarse «básico» o no «básico» exige efectuar un análisis de este Decreto. Al mismo tiempo, cuando se trate de especialidades exigidas por las peculiaridades del régimen local, el juicio sobre su carácter «básico» o no demandará efectuar un juicio sobre la esencialidad e importancia de la peculiaridad que da origen a la especialidad de regulación. Pero esta indagación debe limitarse a los extremos regulados en el Real Decreto 712/1982:

a) Artículo 1.º: Se limita a reiterar los artículos 32.2 y a aludir a lo dispuesto, en general, por el artículo 31.2 del mencionado texto articulado. Tiene carácter básico, no discutido.

b) Artículos 2.º y 3.º y disposición adicional: Merece la concepción de regulación básica:

— Porque se limita a modalizar una regulación básica (la de la reglamentación general para el ingreso en la Administración Pública), cuyo carácter de tal, en bloque, resulta del reenvío del artículo 32.2.

— Porque la ampliación de la obligación de publicar el extracto de la convocatoria y otros actos del procedimiento de selección en el «Boletín Oficial del Estado» pretende únicamente hacer efectivos varios principios constitucionales o deducibles de otros constitucionales: principio de publicidad y de promoción de la concurrencia a nivel nacional para acceso a la función pública local, que derivan o están enlazados con los principios de objetividad (artículo 103.1 de la Constitución) y mérito y capacidad e imparcialidad (artículo 103.3 de la Constitución). Una especificación práctica de estos principios no cabe decir que exceda del campo de lo «básico». No se debe olvidar que el principio del artículo 103.3 se enlaza con la específica proyección del principio de igualdad (artículo 23.2 de la Constitución) y que está comprendido bajo el artículo 139.1 en relación con el artículo 149.1.1 de la Constitución. Pero es que, además, el artículo 149.1.18 contiene una directriz material que aclara grandemente el sentido de las «bases»; estas bases deben garantizar un tratamiento común de todos los administrados ante la Administración. La publicidad en el periódico oficial del Estado hace efectivo —o al menos hace más efectivo— ese tratamiento común para todos los españoles que quieran ser candidatos a un puesto de funcionario en una Entidad local vasca.

c) Artículos 4, 5 y 6: La justificación de la competencia estatal para establecer normativamente un esquema uniforme de composición de los tribunales que juzgan el acceso a la función pública local viene a ser aplicación de los principios de mérito y capacidad, objetividad e imparcialidad, cuyo aseguramiento por el Estado resulta del carácter jurídico fundamental del derecho del artículo 23.2 de la Constitución, en relación con los artículos 139.1 y 149.1.1, así como de la exigencia del tratamiento común a los administrados, dimanante del artículo 149.1.18. El artículo 6.º carece por sí solo de carácter básico, pero se justifica por conexión.

d) Disposición final y transitoria: Justificados los demás artículos del Real Decreto 712/1982, ningún problema plantean estas disposiciones.

Cuarto.—Por providencia de 29 de septiembre de 1983 se señaló para la deliberación y votación de la sentencia el 6 de octubre siguiente, fecha en que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Hay que establecer como punto de partida que en materia de función pública local —y de la función pública de otras Administraciones— el artículo 149.1.18 de la Constitución Española (CE), atribuye al Estado, con la nota de exclusividad que dice el indicado artículo 149.1, los contenidos básicos del régimen estatutario de los funcionarios, dejando a la disponibilidad automática, asumible en sus Estatutos en el marco establecido por aquel precepto (artículo 147.1, d), CE), y según lo dispuesto en los artículos 148.2 y 151.1 CE, competencias dentro del límite que comporta la competencia estatal. Como el Real Decreto en conflicto contiene normas sobre el ingreso en la función pública local, como son las atinentes al régimen de la convocatoria y a la composición de los tribunales examinadores, una cuestión preliminar es la de si bajo la expresión «régimen estatutario», que es la empleada en el artículo 149.1.18, CE, se comprenden las condiciones y procedimientos de acceso a la función pública, punto al que hay que dar una respuesta afirmativa, puesto que pertenece al área de la relación funcional que, en todo caso, y a salvo otros contenidos mayores de la indicada expresión «régimen estatutario», que no es del caso plantearse ahora, pertenece a la delimitación material que hace el mencionado artículo 149.1.18, CE. Por lo demás, esta noción de «régimen estatutario», comprensivo de las condiciones y procedimientos de selección, es la que está presente en sentencias de este Tribunal, como son las de 8 de febrero de 1982 («Boletín Oficial del Estado» del 22) (f. 2.º) y 5 de agosto de 1983 («Boletín Oficial del Estado» del 18) (f. 44). Por tanto, al Estado corresponde la competencia para establecer los contenidos básicos en materia de ingreso en la función pública local, y a las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencia en la materia, dentro del marco constitucional, las que respetando el contenido básico, complementen el conjunto normativa que reclama la función pública.

Segundo.—Ahora bien, para completar el marco normativo del que deba inferirse una solución para el conflicto competencial en materia de función pública local, es necesario, como siempre, fijar cuál es la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en su respectivo Estatuto «dentro del marco establecido en la Constitución» (artículo 147.1, d)) y, en este caso, del artículo 149.1.18 y, dentro de él, del contenido básico, general y uniforme para todas las Administraciones Locales, definido por el Estado, o con igual carácter de contenido básico, inferible de la legislación preconstitucional. En esta tarea, es

el artículo 10.4 del Estatuto del País Vasco el que completa el marco normativo, pues en él se asume por la Comunidad Autónoma competencia en materia de «régimen local» y «estatuto de los funcionarios de su Administración local», sin perjuicio —dice el artículo 10.4— de lo establecido en el artículo 149.1.18, CE, esto es, con el límite de los contenidos básicos cuya determinación corresponde al Estado. Según estas reglas competenciales, si el País Vasco estableciera regulaciones que incidieran en el contenido básico de la función pública, reservada al Estado por la exclusividad que proclama el artículo 149.1.18, incurriría en exceso competencial; y es que, a falta de determinaciones normativas posconstitucionales, podrá el País Vasco establecer su propia regulación respetando el contenido básico inferible de la legislación preconstitucional, punto en el que también se ha pronunciado este Tribunal desde la sentencia de 28 de julio de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 13 de agosto) (f. 6.º). No es este el caso: es que el Gobierno de la Nación, complementando una normativa preconstitucional, ha establecido una reglamentación respecto al ingreso de la función pública local, que, en la tesis del Gobierno Vasco, no está amparada por el artículo 149.1.18, y que, por otro lado, no contiene disposición alguna de exclusión de su vigencia principal y total a todas las Administraciones Locales.

Tercero.—Hay una cuestión que, según se vea, se antepone o pospone, al tema competencial enmarcado por los artículos 149.1.18 de la CE y 10.4 del Estatuto del País Vasco. La cuestión arranca de dos puntos: es el primero que en la hipótesis de que el Gobierno de la Nación careciera de competencia para establecer los contenidos reglamentarios controvertidos en el País Vasco tendría aplicación directa en otras partes del territorio en que no pudieran oponerse similares títulos competenciales; y es el otro, el carácter de la regla de la supletoriedad del derecho estatal. La invalidez no sería predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial, o de su grado de aplicabilidad, directa o supletoria. Por otro lado, la subsidiariedad de las normas emanadas del Estado tiene también sus límites, en lo que atañe a la vigencia supletoria de la modificación o innovación del derecho prestatutario en el que corresponde a la Comunidad Autónoma una competencia normativa. De todos modos, no es esto lo que importa en el caso actual; lo de interés a los fines del presente conflicto es que la titularidad de la competencia, en la hipótesis de que se resolviera en favor del País Vasco, no comportaría la nulidad del Real Decreto, pedida en este proceso, seorándose de la pretensión de menor alcance y que dentro de una fórmula alternativa hecha valer en el requerimiento previo al conflicto significó la disyuntiva de la exclusión del País Vasco del ámbito de aplicación del Real Decreto.

Cuarto.—El Real Decreto 712/1982 complementa desde regulaciones reglamentarias lo que en orden a la función pública local y en lo que atañe al procedimiento de ingreso en la misma se dispuso en el Decreto legislativo que articuló parcialmente la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Recordemos aquí que el artículo 32.2 de indicado Decreto legislativo (el de 6 de octubre de 1977) remitió a la reglamentación general para el ingreso en la Administración el régimen de ingreso en la función pública local, respetando, sin embargo, las especialidades previstas en la misma ley y en las normas que con previsión de futuro pudieran dictarse para la acomodación de aquella reglamentación a las peculiaridades del régimen local. El conjunto normativo es así, desde la superioridad jerárquica del texto articulado, el integrado por este texto y los reglamentos por los que han de entenderse, no sólo aquellos a los que se remite el indicado artículo 32.2, esto es, el que contiene la reglamentación general para el ingreso en la función pública, y el que se cuestiona en el presente conflicto, sino, además, con la temporalidad y limitación que recoge la disposición transitoria primera del mencionado Decreto legislativo (y tabla de vigencias), el Reglamento de Funcionarios de Administración Local (Decreto de 30 de mayo de 1952). El Real Decreto se inserta así en una reglamentación que tiene su engarce con una regulación con fuerza de ley (la del Decreto legislativo) y que conserva piezas reglamentarias anteriores, todo ello prestatutaria y aun preconstitucional. Por este mismo carácter, la cuestión puede verse desde la perspectiva de si la reglamentación objeto del conflicto es complemento necesario de un contenido básico inferible de la legislación prestatutaria. Con este punto de partida pasamos a analizar los textos preconstitucionales, en lo que se refiere a los dos puntos objeto de debate, esto es, la «publicación de las convocatorias» y la «composición de los tribunales calificadores».

Quinto.—Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la función pública, derecho éste incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (artículo 23.2 de la CE), y, desde el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes. Si nos fijamos en el régimen que inmediatamente antes del Real Decreto en conflicto se seguía en la función pública local vemos que no difería mucho del que ahora se reglamenta en el artículo 2.º (en relación con su disposición adicional) del indicado Real Decreto. En las consideraciones anteriores (f. 4.º) hemos

recordado el artículo 32.2 y la disposición transitoria primera del Decreto legislativo y los textos reglamentarios que con engarce en estas disposiciones constituyen el conjunto normativo que disciplina la publicidad en el acceso a la función local y que son —precisamos— el artículo 3.º del Decreto 1411/1968, de 27 de junio, y como preservado de la derogación, con el carácter transitorio que resulta de la citada disposición, el artículo 22 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local. El instrumento de la publicación era, en el caso de la Administración Local, el periódico oficial provincial, pero se amplía el sistema en el caso de determinadas plazas mediante la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en un diario no oficial local o de la capital de provincia, pues así debe entenderse la remisión que desde el artículo 32.2 del Decreto legislativo se hace al Reglamento de Funcionarios Locales, con la norma de enlace contenida en el artículo 3.º del Decreto 1411/1968. Con otras precisiones que no son del caso, lo que hace el artículo 2.º, 1 (en relación con la disposición adicional) del Real Decreto 712/1982, en cuanto a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» es mantener el mismo sistema, variando la mención de la dotación económica de la plaza por la referencia al índice de proporcionalidad. Sólo, pues, en la hipótesis de que se entendiera que mediante el Real Decreto el Gobierno de la Nación, en un espacio de normación concurrente, ha afirmado que la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» es básico, de modo que quede establecido al respecto en una regulación uniforme y general para todas las Administraciones Locales, tendría contenido el conflicto. Conviene que antes de continuar en esa idea consideremos el otro punto al que aludimos al final del fundamento anterior.

Sexto.—El artículo 4.º del Real Decreto 712/1982, que es, con el artículo 2.º, 2, los que provocan el conflicto, determina la composición de los tribunales calificadores, sustituyendo lo que en este punto habían establecido otras disposiciones, afirmando el carácter técnico administrativo de tales Comisiones y fijando una determinada composición que altera, en algún aspecto que no es del caso contrastar, lo que hasta entonces estaba vigente. Se produce así, a la par, una actualización y una innovación en una materia que, como la composición de los tribunales, ha seguido un tratamiento reglamentario, aparte la consideración que en textos legales de superior rango ha tenido el principio del carácter técnico administrativo de estas Comisiones y de su presidencia por representante de la Corporación local, como por ejemplo, el artículo 323.1 de la Ley de Régimen Local (nos referimos al texto refundido de 24 de junio de 1955), precepto derogado por el Decreto legislativo. Es claro que si el aludido Real Decreto se interpretara en el sentido de que la composición de los Tribunales —y no sólo su carácter técnico— es una regla esencial del régimen de la función pública local, esto es, que constituye algo básico que reclama una regulación uniforme y general para todas las Administraciones Locales, el conflicto, al igual que decíamos en el fundamento anterior, tendría contenido. La cuestión es ahora si es legítimo entender que el Real Decreto ha extraído de la legislación preconstitucional dos reglas (la de la publicación de las convocatorias y la de la composición de los tribunales), confiriéndolas carácter básico, pues sólo contestando afirmativamente a tal punto podría decirse que hay verdadero conflicto competencial.

Séptimo.—El que el Real Decreto 712/1982 no incorpore reglas sobre su eficacia territorial o su grado —directo o subsidiario— de aplicabilidad no es bastante para justificar el planteamiento del conflicto, pues tampoco incorporó en su texto reglas definidoras de su carácter básico. Por lo que hemos dicho antes, el Real Decreto adaptó, y aun actualizó sin incidencia innovadora sustancial el régimen anterior en orden a la publicación de las convocatorias y a la composición de las Comisiones seleccionadoras para el ingreso en la función pública local. Como respecto de otros supuestos de legislación preconstitucional en materia en que al País Vasco corresponde según la CE y en los términos asumidos por el Estatuto una competencia normativa complementaria de la que es exclusiva del Estado en orden a establecer los contenidos básicos pudo el Gobierno Vasco partir de que el Real Decreto se incorporaba a aquella legislación, a la que actualizaba, sin realizar definiciones de contenidos básicos y sin que, por otra parte, se introdujera una normación con significación distinta de la que es propia de las reglamentaciones no incluíbles en la calificación de lo «básico». Ahora bien, frente al requerimiento de incompetencia el Gobierno de la Nación ni estimó fundada la pretensión del Gobierno Vasco ni la rechazó expresamente guardando silencio, lo que si bien debe interpretarse como rechazo del requerimiento, según se infiere del artículo 63.4 de la LOTC, dejó abierto el conflicto. La afirmación en el proceso conflictual por parte del Abogado del Estado de que el Real Decreto 712/1982 contiene una regulación que es básica en materia de función pública local ha dado sentido a la contienda competencial.

Octavo.—Con la alegación de que el instrumento normativo es un Real Decreto, expresión del poder reglamentario, no puede dilucidarse la cuestión, porque «lo básico» no se acota, necesariamente, en la Ley, como hemos dicho en otras ocasiones, pudiendo rememorarse aquí, entre otras, la sentencia de 28 de enero de 1982 («Boletín Oficial del Estado» de 28 de febrero) (fundamento 1). Puede haber supuestos en los que, en la necesaria colaboración entre Ley y Reglamento, se deje a la norma reglamentaria el completar el contenido básico de una regulación legal. Siendo esto así, y partiendo de que no hay necesariamente una reserva constitucional a la ley en el artículo 149.1.18 para la normación de lo básico, la cuestión es si una concreta instrumentación de la publicación de la convocatoria o una regulación detallada de la composición de las Comisiones seleccionadoras, actos integrados en un sistema de selección para el ingreso en la función pública, es algo que pertenece a la definición de lo básico, de modo que exija una regulación generalizada y uniforme para todo el conjunto de las Administraciones locales. Se cita por el Abogado del Estado el artículo 103.1 y 3 de la CE y, enlazados con ésta, cita los artículos 23.2, 139.1, 149.1.1 y 149.1.18 para defender que una concreta forma de publicidad —la que incorpora el «Boletín Oficial del Estado» como instrumento básico— y un esquema uniforme de composición de los tribunales que juzgan el acceso a la función pública local, sirve a los principios que proclama el artículo 103.1 (el de objetividad) y 3 (mérito y capacidad) y realiza los postulados de igualdad (artículo 23.2) y el tratamiento común para todos los españoles (artículo 149.1.18, entre otros). Que el artículo 103 de la CE es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, más de ello no puede colegirse —pues no es ésta la misión del precepto— que sus exigencias (o las de los otros preceptos) comportan un determinado esquema uniforme de las Comisiones seleccionadoras o un determinado sistema de publicación. Será preciso que el régimen de tales comisiones garantice la capacidad de sus miembros para que su juicio sea libre sin ceder a consideraciones externas y que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar la función seleccionadora y con la adecuada presencia local; más dentro de estas coordenadas cabe más de una respuesta a la hora de reglamentar la composición de las Comisiones, a las que se encomienda un papel principal en el procedimiento de ingreso en la función pública. En cuanto a la publicación, es cierto que constituye requisito esencial de la convocatoria y que debe servir al objetivo de provocar la concurrencia y facilitar la divulgación, pero dentro de estos criterios la instrumentación no es necesariamente única, como, por lo demás, revela la propia reglamentación cuestionada, en la que, junto a la doble publicación (en el «Boletín Oficial» de la provincia y en el «Boletín Oficial del Estado») se establece la publicación única (en el supuesto que dice la disposición adicional) y aún (en el artículo 2.º, 1) una publicación alternativa. La publicidad es un elemento indispensable de exteriorización de la convocatoria. Pero la instrumentación única de una publicidad que como modelo uniforme y general se imponga a todas las administraciones agotaría, por lo demás, una parcela, dentro de la materia de la función pública local, en la que, en principio, concurren competencias normativas del Estado y del País Vasco.

Así entendido, el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, no contiene contenidos básicos reservados a la competencia exclusiva del Estado.

F A L L O :

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

Ha decidido:

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida respecto al Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre ingreso en la función pública local corresponde, respecto de la Administración Local en el País Vasco, a éste.

Desestimar la pretensión de nulidad de indicado Real Decreto.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 25 de octubre de 1983.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—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.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados y rubricados.