

manifestación de capacidad económica, sin que puedan entrar en juego criterios tan igualitarios y generales como los valores comprobados por la Hacienda en otros impuestos o valores de adquisición. Vuelve a insistirse, aunque parezca una obviedad, que bienes en iguales condiciones pueden reflejar distintas capacidades económicas derivadas de diferentes momentos en que se haya podido producir su adquisición o valoración. Como muy bien argumenta el Abogado del Estado, la capacidad económica se manifiesta no comparado objetivamente bienes, sino comparando situaciones personales adoptadas por sus titulares respecto de los mismos. Y es que no puede negarse que, ante dos inmuebles de iguales condiciones objetivas adquiridos en distintas épocas y por diferente valor –que es lo normal– la renta potencial de cada uno puede ser diferente y traslucirse así en cada ejercicio económico si se toman en consideración los, a su vez, diferentes posibles momentos de su inicio, por similitud con lo que ocurre con las rentas reales. En cualquier caso, una actuación voluntaria del contribuyente que ha revelado mayor capacidad contributiva puede –y hasta debe– referirse en las posibilidades (esto es lo potencial) de obtención de una renta susceptible de ser imputada al titular del bien que la haya efectuado. Nada de inconstitucional hay en ello, ni nada que pueda entenderse vulnerador del principio de capacidad económica, sino todo lo contrario. Por eso es más coherente la Sala a quo cuando vincula la vulneración constitucional que denuncia a la calificación de rentas ficticias que a su juicio merecen las correspondientes a inmuebles no arrendados, concretamente las atribuibles a la vivienda habitual, que no puede perderse de vista fue el único aspecto por ella cuestionado.

Resulta curioso, desde esta perspectiva, que todos los meritorios esfuerzos que realiza la Sentencia mayoritaria para desvincular la declaración de inconstitucionalidad que propugna de la que habría –así, en condicional– que predicar de idénticos criterios de cuantificación de la base en el impuesto sobre el patrimonio –art. 10.1 de la Ley 19/1991– en definitiva descansan fundamentalmente –véase sobre todo el fundamento jurídico 7– en la diferencia existente entre los hechos imposables del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre el patrimonio, que desde su punto de vista presentan manifestaciones de riqueza igualmente diferentes, pero olvidando con ello que el presupuesto de hecho de una renta potencial no solo no es el mismo, obviamente, que el de una renta real, sino que, conforme se advirtió al principio, va unido a la titularidad del bien (en este caso inmueble no arrendado) y a la actuación que respecto de él haya adoptado su titular, en definitiva lo mismo que sucede en el impuesto sobre el patrimonio.

Por todo ello, la cuestión de inconstitucionalidad debió ser desestimada y más aún cuando el criterio de remitirse a las reglas de valoración del impuesto sobre el patrimonio continúa vigente a la hora de cuantificar las rentas potenciales de inmuebles carentes de valor catastral o en que éste no hubiera sido notificado al titular (art. 87.1, párrafo 3, del texto refundido del IRPF de 5 de marzo de 2004).

3. En otro orden de ideas la Sentencia mayoritaria, al estimar la cuestión de inconstitucionalidad, declara «inconstitucional y nulo el párrafo primero, del apartado b) del art. 34 de la Ley 18/1991, de 6 de Junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en su redacción originaria en cuanto al inciso que remite “al valor por el que se hallen computados o deberían, en su caso, computarse, a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio” con el alcance señalado en el fundamento jurídico 9».

No puede perderse de vista que la naturaleza atribuida a las cuestiones de inconstitucionalidad, en el sentido de constituir un control concreto de constitucionalidad de las leyes, se refiere únicamente a su planteamiento y a la necesidad en que se encuentra el órgano jurisdiccional proponente de justificar la aplicabilidad de la norma cuestionada al caso que haya de resolver y el hecho de que de su validez

dependa el fallo que ha de pronunciar (arts. 163 CE, 35 LOTC y 5.2 LOPJ), pero no para el Tribunal Constitucional, para el que la cuestión de inconstitucionalidad se resuelve en un control abstracto de la norma con eficacia erga omnes. Al no hacer ninguna matización del alcance de esta declaración –porque la remisión al fundamento jurídico 9 solo se refiere al art. 40.1 LOTC–, resulta claro que, en principio, está declarada inconstitucional, a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, art. 34.1 de la Ley 18/1991, la referencia que en el art. 10.1 de la Ley 19/1991 se hace al valor catastral, como criterio de cuantificación de la renta potencial sobre que aplicar el 2 por 100 previsto por el primero de los preceptos apuntados. Con ello se hace imposible la cuantificación de la renta potencial fuera del caso enjuiciado por la Sala a quo en que, conforme se advirtió al principio, no se cuestionó la aplicabilidad del módulo 2 por 100 del valor catastral ni por el órgano jurisdiccional ni por la recurrente en el recurso contencioso-administrativo, siendo, como es, un criterio objetivo e igualitario, del que ninguna vulneración es posible advertir de los principios constitucionales de igualdad y de capacidad económica.

Es cierto que en el fundamento jurídico 8, y en realidad en toda la Sentencia, solo se considera atentatorio a los principios mencionados «fundamentar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas la diferente imputación de renta a cada titular de bienes inmuebles no arrendados en la circunstancia de que se haya o no producido un acto dispositivo por parte del titular o actuaciones administrativas dirigidas a su valoración» –con lo que parece excluirse la referencia al valor catastral como criterio base de valoración–, pero no menos cierto que la fórmula de declaración de inconstitucionalidad es genérica y no remite a ninguna interpretación posible.

El problema no es baladí, porque, conforme se ha dicho, la declaración de inconstitucionalidad es abstracta y trasciende del caso concreto en que se suscitó y, por otra parte, el sistema de cálculo de la renta a imputar en el caso de inmuebles urbanos no generadores de rendimientos del capital inmobiliario (es decir, de los no arrendados, excluidos la vivienda habitual y el suelo no edificado, en cuanto ahora importa) por referencia a un porcentaje del valor catastral (el 2 por 100 o, en determinados casos, el 1,1 por 100) sigue vigente en el art. 87 del texto refundido del impuesto sobre la renta de las personas físicas aprobado por Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo. No es que la declaración de inconstitucionalidad pueda afectar a una norma no cuestionada, como es esta última y resulta obvio, sino que la claridad hubiera sido sin duda beneficiosa para evitar posibles interpretaciones extensivas de futuro. Con ello el Tribunal Constitucional no se hubiera erigido en legislador positivo, sino que simplemente hubiera precisado la medida exacta de su declaración de inconstitucionalidad.

Madrid, a once de octubre de dos mil seis.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.

19914 *Pleno. Sentencia 296/2006, de 11 de octubre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 5633-2002. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo respecto al artículo 15.2 I) de la Ley de Asturias 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado.*

Vulneración del derecho de huelga: delegación de la facultad de determinar el personal mínimo necesario en la empresa, no en una autoridad gubernativa (STC 53/1986).

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Gui-

Illermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5633-2002, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo, respecto al art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, por posible vulneración del art. 28.2 CE. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 4 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado de 20 de septiembre de 2002 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, por posible vulneración del art. 28.2 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo (procedimiento especial de derechos fundamentales) núm. 150-2002 interpuesto por la organización sindical Convergencia Estatal de Médicos y Ayudantes Técnicos Sanitarios (CEMSATSE) contra la Resolución del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), de 5 de junio de 2002 (que fue publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias», de 10 de junio) por la que se establecían servicios mínimos para la huelga del día 10 de junio de 2002, por considerar que la misma vulnera el derecho fundamental a la huelga. Durante la tramitación de dicho recurso, y por providencia de 28 de agosto de 2002, se consideró que el fallo del proceso podría depender de la validez de una norma autonómica con rango de ley, por lo que se suspendió el plazo para dictar Sentencia y se confirió traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, pudiesen alegar lo que estimaren conveniente sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Sólo la parte actora y la Administración demandada formularon alegaciones mediante sendos escritos presentados el 11 de septiembre de 2002, sin que, transcurrido el plazo conferido al efecto, se hubiese pronunciado el Ministerio Fiscal.

En el primero, CEMSATSE se limita a reiterar las alegaciones hechas en el escrito de interposición del recurso y en el de la formalización de la demanda. En el segundo el SESPA aduce que es difícilmente cuestionable la imparcialidad de su órgano de dirección, que tiene reconocida por Ley la condición de autoridad sanitaria, de modo que puede fijar los servicios mínimos en caso de huelga, dadas las especiales condiciones que concurren en el mismo.

3. Mediante Auto de 20 de septiembre de 2002 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo

acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, en la medida en que atribuye al Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias la función de «fijar los servicios mínimos en los casos de huelga del personal, previa consulta a las centrales sindicales más representativas», por ser contrario a lo dispuesto en el art. 28.2 CE. Desde un punto de vista procesal se aduce que aunque el objeto directo de control en el procedimiento contencioso sea un acto administrativo, es preciso, para resolver el litigio, tener en cuenta si la habilitación legal en que se funda es conforme a la Constitución y, más en particular, respeta lo dispuesto en su art. 28.2, por lo que, dado que podría darse el caso de tener que inaplicar una norma legal contradictoria con la Constitución, resulta necesario acudir al Tribunal Constitucional formulando una cuestión de inconstitucionalidad. Ello es inexcusable, para el Juzgado, desde el momento en que la resolución del procedimiento de protección de derechos fundamentales, que ante él se sustancia, depende de la validez de una disposición de una Ley autonómica que podría ser contraria a la Constitución.

El órgano judicial razona en el Auto de planteamiento de la cuestión que la norma cuestionada, en la medida en que atribuye la tarea de «fijar los servicios mínimos en los casos de huelga» a un órgano del SESPA, el Director Gerente, cuya naturaleza jurídica, tal como se desprende de su régimen legal, es de dirección y gestión y, por tanto, sin potestad gubernativa alguna, vulnera el contenido esencial del derecho de huelga al menoscabar las garantías constitucionales, en los términos en que han sido configuradas por la interpretación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

4. Mediante providencia de 1 de julio de 2003, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la mencionada cuestión, dando traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Ministerio Fiscal y al Consejo de Gobierno y a la Junta General del Principado de Asturias, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones.

5. Con fecha 9 de julio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de la Abogacía del Estado por el que se personaba en nombre del Gobierno y, siguiendo instrucciones superiores, se abstenía de formular alegaciones, aunque respetuosamente solicitaba que le fueran notificadas la Sentencia u otras resoluciones que pudieran dictarse en el presente proceso.

6. El 14 de julio de 2003 se registró en este Tribunal el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 9 de julio, por el que dicha Cámara decidía no personarse en el procedimiento, ni formular alegaciones.

7. El 18 de julio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Mesa del Senado en el que se daba cuenta del Acuerdo de este órgano, de 15 de julio, dando a esta Cámara por personada en dicho procedimiento, y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El 23 de julio de 2003 el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias presentó en el Registro General escrito en el que se suplicaba que se tuviera por personado a dicho órgano en el presente proceso constitucional y, sin formular alegaciones, que fuera tenida por ofrecida su colaboración al Tribunal Constitucional a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 24 de julio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias en el que se comunicaba el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 15 de julio, de personarse en el presente proceso constitucional, al amparo del art. 37.2 LOTC, bajo la dirección técnica de sus Letrados,

y sin formular alegaciones, ofrecer al Tribunal su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El 24 de julio de 2003 presentó, en el Registro General de este Tribunal, el Letrado del Principado de Asturias, en la representación procesal de esta Comunidad Autónoma y de su Consejo de Gobierno que por ley tiene atribuida, escrito en el que se personaba en el presente procedimiento y solicitaba la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con las alegaciones que a continuación se resumen:

a) La atribución por la Ley autonómica de la competencia de fijar los servicios mínimos en el caso de huelga al Director Gerente del SESPA supone el reconocimiento, al menos de modo implícito o reflejo, de la condición de autoridad gubernativa, dado que el ejercicio de la competencia equivale o presupone la titularidad de la potestad.

b) El examen de las atribuciones que a favor del Director Gerente del SESPA reconoce la ley autonómica autoriza a deducir que el citado órgano se encuentra configurado en la Ley que lo crea y regula como un órgano dotado de potestades gubernativas, entendidas éstas en su alcance real y no meramente formal. La Ley le otorga la máxima responsabilidad en la gestión directa e inmediata de la protección pública de la salud y, por ello, le está encomendando su gobierno, poniendo en sus manos los medios imprescindibles para que ese gobierno sea posible y con él el cumplimiento de la misión constitucional que asigna a los poderes públicos el art. 43 CE. Dentro de tales medios se encuentra el de fijar los servicios mínimos en caso de huelga.

c) Si el SESPA tiene encomendada por la Ley autonómica la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias (art. 4), quien está a su frente, asumiendo las funciones de dirección y gestión, ostenta indudablemente competencias mucho más amplias que las meras de dirección de personal y, entre ellas, la de velar por el mantenimiento de los servicios sanitarios esenciales.

d) El legislador goza de libertad, de autonomía, para fijar las garantías exigidas por el art. 28.2 CE. La Ley asturiana cumple la función de aplicar o ejecutar la norma estatal –Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (art. 10)– determinando el órgano al que se le encomienda la potestad de fijar los servicios esenciales en el ámbito concreto de esta Comunidad Autónoma y en el ámbito concreto de la sanidad.

e) No existen razones, por otro lado, para negar al Director Gerente del SESPA la imparcialidad y neutralidad necesarias para la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga. Éste tiene atribuida algo más que la simple gestión de una organización administrativa, pues sus funciones o competencias comprenden la participación especialmente cualificada en la garantía de la tutela de protección de la salud. Las medidas restrictivas que afectan al ejercicio del derecho de huelga que haya podido adoptar lo han sido tomando en consideración intereses generales, que guardan relación directa con la protección de la salud de los ciudadanos, lo que elimina cualquier indicio de motivación de signo o carácter «empresarial».

10. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2003 el Fiscal General del Estado procedió a personarse en el presente procedimiento, instando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Las alegaciones formuladas con este propósito pueden resumirse del siguiente modo:

a) Resalta, en primer lugar, el Ministerio Fiscal que es constante la jurisprudencia de este Tribunal en el sentido de que la competencia para establecer servicios mínimos –arts. 28.2 y 37.2 CE– corresponde a un órgano político, y no simplemente administrativo, neutral, cuya decisión ha de estar especialmente motivada –por otra parte, limitada a la fijación de los servicios esenciales–,

por incidir de forma directa en el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de huelga.

b) Entiende el Fiscal General del Estado que la figura del Director Gerente del SESPA es de naturaleza esencialmente administrativa y que, en consecuencia, carece del carácter político o gubernativo preciso para afirmar su competencia en la determinación de servicios mínimos en caso de huelga, por lo que debe ser estimada la cuestión de inconstitucionalidad.

11. Por providencia de 10 de octubre de 2006, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo plantea, por medio de Auto de 20 de septiembre de 2002, una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, por si pudiera ser contrario al art. 28.2 CE, al atribuir al Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA, en lo sucesivo) la facultad de «fijar los servicios mínimos en los casos de huelga del personal, previa consulta a las centrales sindicales más representativas».

Del Auto de planteamiento de la cuestión se deduce que el órgano judicial considera que el Director Gerente del SESPA es un órgano de carácter administrativo, que no puede adoptar una decisión eminentemente política que afecta a derechos y libertades públicas de los ciudadanos, y que, por ello, sólo la autoridad gubernativa puede tomar. Opinión que comparte el Fiscal General del Estado, para quien el Director Gerente carece del carácter político o gubernativo preciso para afirmar su competencia en la determinación de servicios mínimos en caso de huelga.

No es de ese parecer la representación procesal del Gobierno del Principado de Asturias, que aduce, en defensa de la constitucionalidad de la norma autonómica, que el Director Gerente del SESPA es un órgano dotado de potestades gubernativas, y que dicha Ley le otorga la máxima responsabilidad en la gestión directa e inmediata de la protección pública de la salud y, por ello, le está encomendando su gobierno, lo que implica poner en sus manos los medios imprescindibles para que ese gobierno sea posible, y con él el cumplimiento de la misión constitucional que el art. 43 CE asigna a los poderes públicos.

2. La controversia constitucional se centra, pues, en determinar si el Director Gerente del SESPA puede ser considerado autoridad gubernativa o no a los efectos de fijar los servicios mínimos en caso de huelga del personal de dicha entidad.

Ha sido una constante de nuestra jurisprudencia el afirmar el papel irrenunciable que a dichas autoridades, en cuanto dotadas de imparcialidad en relación con las partes en conflicto, corresponde en la determinación de las medidas necesarias para el establecimiento de los servicios mínimos (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 18, y 193/2006, de 19 de junio, FJ 19 y las allí citadas). Siempre hemos considerado que la fijación de los mismos no puede abandonarse, de ningún modo, en manos de órganos que no tengan responsabilidad política, es decir, que no respondan ante la comunidad en su conjunto por unas decisiones que afectan de una manera muy importante al ejercicio de un derecho fundamental, como es el de huelga, de especial trascendencia para el buen funcionamiento de las relaciones laborales en un Estado social y democrático de Derecho, y a la marcha de servicios esenciales para aquélla.

Si en el art. 28.2 CE, tras reconocer el derecho, se afirma que la ley que regule su ejercicio establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios

esenciales de la comunidad, lo cierto es que hemos venido interpretando la legislación preconstitucional (Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones laborales), todavía vigente, en el sentido de que ese aseguramiento de los servicios esenciales, que aparece como mecanismo básico de equilibrio entre el sano desarrollo del derecho colectivo de huelga de un grupo de ciudadanos y los intereses de la ciudadanía en general, debe ser responsabilidad de quienes tienen un mandato de tipo político y, por tanto, responden políticamente, de una manera directa o indirecta, ante dicha ciudadanía. Y esto porque solamente ellos serán capaces de interpretar correctamente las necesidades, no necesariamente confrontadas, que plantean, por un lado, los huelguistas y, por otro, aquéllos a cuyos intereses afecta el ejercicio de este derecho fundamental. Así, precisamente porque la exigencia de una apreciación equilibrada de los derechos e intereses en juego requiere la imparcialidad del órgano que establece los servicios mínimos, esta tarea no puede delegarse en quienes, dada su posición de parte interesada en el conflicto, no están en posición idónea para apreciar todos los aspectos sociales del mismo. Dicho de otra forma, se trata de evitar que una decisión tan importante para el ejercicio de un derecho fundamental quede en manos de quien estructuralmente no puede adoptar la posición *supra partes* que es necesaria para formular las medidas adecuadas que permitan, a la vez, a unos realizar plenamente su derecho de huelga constitucionalmente reconocido, y a otros tener garantizado el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad.

Ya en la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 18, se afirmaba que no era discutible la constitucionalidad de la atribución de la potestad de concreción de las medidas destinadas a fijar los servicios mínimos a la autoridad gubernativa, si se tiene en cuenta que el sujeto de la atribución no es genéricamente la Administración pública, sino aquellos órganos del Estado que ejercen, directamente o por delegación, las potestades de gobierno. Reafirmando la anterior doctrina la STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 11, precisa que la responsabilidad por la obstaculización de los derechos cívicos, además de ser una responsabilidad jurídica, es también, y fundamentalmente, una responsabilidad política, que debe exigirse por cauces políticos, y debe producir los necesarios efectos políticos, de lo que se deriva que privar a un conjunto de ciudadanos en un caso concreto de un derecho constitucional, como es el reconocido en el art. 28 CE, es algo que sólo puede ser llevado a cabo por quien tiene responsabilidades y potestad de gobierno. En el caso concreto de la Sentencia citada, el Tribunal negó la condición de autoridad gubernativa al Delegado del Gobierno en Renfe (FJ 11).

Así pues desde fecha muy temprana, la doctrina del Tribunal ha insistido en la necesidad de que las facultades controvertidas se atribuyan a órganos que podrían denominarse como políticos o de gobierno, lo que plantea el problema, de solución no siempre fácil, de su diferenciación de los órganos propiamente administrativos. Con tal fin nuestra jurisprudencia identificó desde el primer momento (STC 26/1981, de 17 de julio), como criterio diferenciador definitivo, el de la responsabilidad política, que ciertamente no puede ser atribuida a órganos administrativos, lo que los distingue de los que ejercen propiamente potestades de gobierno. En efecto, sólo órganos políticos que respondan ante la comunidad en su conjunto pueden asumir la grave responsabilidad de limitar el derecho constitucional de huelga de determinados ciudadanos; ya que sólo órganos de tal naturaleza se encuentran estructuralmente capacitados para adoptar medidas que tengan en cuenta tanto los intereses de los huelguistas, como los de la ciudadanía en general, asegurando, por imperativo constitucional, el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

En el mismo orden de consideraciones, ya en la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 6, el Tribunal precisó que no quedan excluidos del concepto de autoridad gubernativa

los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, integrantes del Estado y dotados de potestades de gobierno. Esta doctrina ha sido reiterada por las SSTC 27/1989, de 3 de febrero, FJ 2, 122/1990, de julio, FJ 2, y 233/1997, de 18 de diciembre, FJ 3, según las cuales la autoridad gubernativa puede serlo del Estado o de una Comunidad Autónoma, dependiendo de quien disponga de las competencias sobre los servicios afectados.

Se asumió así, de nuevo desde el primer momento y con significativas confirmaciones posteriores, que, en el tipo de Estado descentralizado que había construido el constituyente de 1978, no solamente las autoridades centrales del Estado estaban dotadas de responsabilidad política, sino que las de las Comunidades Autónomas también la poseían, dado que el tipo de descentralización planteado por la Constitución no era de carácter simplemente administrativo, sino que era claramente político; de este modo los órganos de las Comunidades Autónomas responden ante sus electorados de la toma de decisiones que solamente pueden ser calificadas de políticas, como de responsabilidad política puede definirse la que se establece entre las autoridades de la correspondiente Comunidad Autónoma y aquellos a quienes gobiernan en el marco de sus competencias. Hay que señalar que es precisamente el carácter político de dichos órganos el que lleva al Tribunal Constitucional a reconocerles la facultad de fijar los servicios mínimos. Se reafirma así que sólo cuando nos encontremos ante autoridades verdaderamente gubernativas, del Estado central o de las Comunidades Autónomas, podremos reconocerles estos poderes, asumiendo de este modo plenamente la realidad del Estado autonómico español.

Por otra parte, al margen de la Administración en que se integre el órgano político de que se trate, hay que recordar que la STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 5, ya excluyó a los órganos de gestión y administración de la empresa del círculo de titulares integrados en la noción de «autoridad gubernativa», y que la STC 8/1992, de 16 de enero, FJ 4, precisó, como ya había apuntado la STC 27/1989, de 3 de febrero, que la autoridad gubernativa es la que tiene la potestad y el deber de determinar los servicios mínimos, «sin que pueda abandonar esa determinación (distinta de la simple ejecución o puesta en práctica) en manos de la entidad empleadora» (FJ 3).

Este Tribunal ha respondido así, con toda claridad, a la pretensión de trasladar gran parte de las funciones derivadas de la fijación de los servicios mínimos a órganos de gestión o no gubernativos, reafirmando que las mismas están reservadas a las autoridades políticas, independientemente de que aquéllos puedan realizar funciones de apoyo que no impliquen la toma de acuerdos decisivos para el ejercicio del derecho fundamental de huelga. Por decirlo con palabras de la STC 233/1997, de 18 de diciembre, FJ 2, «a la hora de garantizar los servicios esenciales de la comunidad, la autoridad gubernativa no puede velar por los meros intereses empresariales de las empresas o entes que prestan el servicio, sino que su tarea se endereza única y exclusivamente a preservar los derechos o bienes constitucionales que satisface el servicio en cuestión, haciéndolos compatibles con el ejercicio del derecho de huelga».

Por eso en el ATC 49/2004, de 13 de febrero, negamos, con cita expresa (FJ 3) de la doctrina referenciada, que el Rector de una Universidad pudiera ser considerado como autoridad gubernativa a la hora de fijar los servicios mínimos en una huelga, y sostuvimos que dicha solución no vulneraba ni la autonomía universitaria, ni el derecho a la educación, consagrados en los arts. 28.2 y 37.2 CE.

En suma, en la interpretación del enunciado del art. 28.2 CE, respecto del problema que plantea el Auto del Juzgado ovetense, este Tribunal ha afirmado rotundamente que la facultad de establecer los mecanismos que aseguren el funcionamiento de los servicios esenciales para la comunidad está reservada a autoridades gubernativas, políticamente responsables, directa o indirecta-

mente, ante el conjunto de los ciudadanos. De esa base debemos de partir, por tanto, para resolver la cuestión de inconstitucionalidad que nos ocupa.

3. Fijada en el precedente fundamento jurídico la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la naturaleza de los órganos con aptitud para adoptar las medidas que preserven los servicios esenciales a que se refiere el art. 28.2 CE, procede ahora que examinemos los rasgos que caracterizan al cargo de Director Gerente del SESPA, con el fin de dilucidar si estamos ante un órgano político que cumple los requisitos exigidos por nuestra jurisprudencia o, por el contrario ante un órgano administrativo –supuesto en el que habríamos de declarar inconstitucional el art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Principado de Asturias.

En relación con este extremo, ha de señalarse, ante todo, que la atribución de dicha competencia por la Ley no puede bastar para transformar la naturaleza jurídica del órgano, como sugiere el Letrado del Principado de Asturias cuando señala que «en la medida en que la Ley atribuye de forma expresa al órgano aludido esa competencia, le está reconociendo, al menos de modo implícito o reflejo, la condición de autoridad gubernativa, dado que el ejercicio de la competencia equivale o presupone el [sic] titularidad de la potestad». Y es que, con tal razonamiento, se incurre en una petición de principio, ya que los rasgos de imparcialidad y, sobre todo, responsabilidad ante el conjunto de los ciudadanos, han de concurrir en el órgano de que se trate al margen de que se le atribuya o no expresamente una facultad que la Constitución reserva a los órganos de gobierno.

Pues bien, para llegar a una correcta caracterización de la figura del Director Gerente procede que identifiquemos la naturaleza jurídica del SESPA a partir de la Ley 1/1992, que lo crea. Según el art. 5 el SESPA es un «Ente de Derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales» (hoy Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, según el art. 1 del Decreto del Presidente 9/2003, de 7 de julio). Precizando, a su vez, el art. 4 que «tiene por objeto la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias» (en igual sentido se pronuncia el art. 29 del Decreto 12/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica básica de la citada Consejería). En suma, la Ley dota al SESPA de autonomía para el cumplimiento de los objetivos que le marcan los órganos políticos de la Administración.

En cuanto al Director Gerente, según el art. 14 de la citada Ley autonómica, es designado y separado libremente por el Consejo de Gobierno del Principado a propuesta del Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales y «asume las funciones de dirección y gestión del Servicio de Salud del Principado de Asturias». Dichas funciones, de acuerdo con los arts. 7 y 8 del mismo texto legal, se encaminan a cumplir el Plan de salud del Principado a propuesta de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, de acuerdo con las directrices de política sanitaria global en el ámbito de la Comunidad Autónoma «a la que deberá someterse el Servicio de Salud del Principado de Asturias para el cumplimiento de sus fines» [art. 7 a)].

En relación con el personal son funciones específicas del Director Gerente (art. 15 de la Ley 1/1992), la dirección, impulso y evaluación de la actuación del personal estatutario y la contratación y resolución de los contratos del personal laboral, la provisión de puestos de trabajo, la declaración de las situaciones administrativas, incluida la jubilación forzosa, la resolución de los expedientes de incompatibilidad y la autorización de las comisiones de servicio, el ejercicio de la potestad disciplinaria, la concesión de permisos y licencias, así como «todos los demás actos administrativos y de gestión ordinaria del personal no atribuidos a otros órganos» [letra m)]. A ellas se añade, bajo la letra l), la norma controvertida que le permite «fijar los

servicios mínimos en los casos de huelga del personal, previa consulta a las centrales sindicales más representativas», una norma que, desde una primera lectura, resulta heterogénea respecto de las demás facultades enumeradas, pues la fijación de los servicios mínimos exige una ponderación del ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores y de «las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad», según dispone el art. 28.2 CE, que requiere una nota de imparcialidad y, por tanto, una posición externa al ámbito en el que se va a desarrollar el ejercicio del derecho fundamental, que resulta incompatible con la actuación de quien es, simultáneamente, director del personal y director y gestor del Servicio de Salud en su conjunto.

4. Tal apreciación inicial resulta confirmada por el análisis del precepto a la luz de la doctrina constitucional sobre el tema, reseñada con anterioridad. Y es que, por flexibles que sean los criterios utilizados para determinar el carácter de autoridad política de un órgano, resulta imposible incluir en tal noción al Director Gerente del SESPA, cuyo cometido básico es asegurar el mantenimiento del servicio que tiene encomendado. Desde dicha posición ningún órgano puede asumir la grave responsabilidad de limitar el derecho constitucional de huelga del personal cuya dirección tiene encomendada.

En efecto, como hemos reiterado, la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga requiere que el órgano que los adopta se halle en una posición *supra partes* y que, además, se encuentre revestido de autoridad política ya que se trata, en definitiva, de «privar a un conjunto de ciudadanos en un caso concreto de un derecho constitucional» (por todas, STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 1).

En este sentido la STC 27/1989, de 3 de febrero, consideró que los servicios mínimos que contaban con el visto bueno del Delegado del Gobierno, pero que habían sido establecidos en un plan elaborado por la dirección del centro de trabajo y el Director provincial del Insalud, no podía entenderse que habían sido fijados por una autoridad gubernativa, con los requisitos de «neutralidad e imparcialidad» que resultan exigibles. Consideraciones que la misma Sentencia apostillaba al señalar que «nada impide, desde luego, que la puesta en práctica de los servicios mínimos, una vez concretados por la autoridad competente, sea confiada a los órganos de dirección y gestión de la entidad afectada o discurra por los cauces propios de la autonomía colectiva. Pero ello no significa de ningún modo que la fijación de los servicios, que sólo corresponde a quien tiene responsabilidades y potestades de gobierno (STC 26/1981), pueda ser delegada en la práctica a la dirección empresarial» (STC 27/1989, FJ 3).

Ahora bien, si para la «puesta en práctica de los servicios mínimos» la autoridad gubernativa apoderara a la dirección del centro de trabajo, que no tiene tal carácter, para realizar funciones que van «más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho... incidiendo en su propio contenido y delimitación», ello supondría «tanto como otorgar un apoderamiento a la propia entidad afectada por la huelga incompatible con la garantía de imparcialidad buscada por la determinación que se contiene en art. 10.3 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, según ha sido declarado por la jurisprudencia de este Tribunal a la que hemos hecho referencia» (STC 193/2006, de 16 de junio, FJ 10). Situación que, resulta evidente, es la que contempla directamente la disposición contenida en el art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, al que se refiere la presente cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que se atribuye tal función a un órgano directivo de gestión de un servicio adscrito a un órgano político y sometido a sus directrices de política sanitaria.

En consecuencia, el precepto en cuestión es claramente incompatible con el art. 28.2 CE, tal y como ha sido

interpretado por este Tribunal, por lo que se ha de declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el apartado l) del art. 15.2 de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

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

Dada en Madrid, a once de octubre de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

19915 *Pleno. Sentencia 297/2006, de 11 de octubre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 5429-2003. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 2001.*

Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos, planificación general de la actividad económica y coordinación de haciendas públicas: límites estatales al incremento de retribuciones; derechos históricos y régimen foral (STC 148/2006). Nulidad de preceptos autonómicos.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugení Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5429-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Han intervenido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Gobierno y el Parlamento de Navarra. Ha sido

Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 10 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 13 de junio de 2003 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo 311-2001, interpuesto por el Abogado del Estado contra el Decreto Foral 13/2001, de 22 de enero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra, así como las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001. Dicho recurso instó la nulidad de este Decreto por vulneración de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE por no respetar lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2001. En opinión del Abogado del Estado el Decreto recurrido no se adecuaba al límite de incremento retributivo global del 2 por 100 previsto en este precepto con carácter básico para todo el personal al servicio del sector público. Aunque la decisión final se dejaba al criterio de la Sala, en las alegaciones del recurso contencioso-administrativo el Abogado del Estado no consideró necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000. En el escrito de contestación de la demanda el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra instó la desestimación del recurso contencioso-administrativo basándose en las peculiaridades del régimen foral navarro en el ámbito de la función pública y en materia financiera, así como en el hecho de que la Comunidad Foral había respetado en todo momento el escenario de consolidación presupuestaria acordado con el Estado.

3. En la fecha prevista para la celebración de la vista, votación y fallo del recurso la Sala decidió suspender el término para dictar Sentencia, emplazando a las partes y al Ministerio Fiscal para dar su parecer en relación con el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, en relación con los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. En ese trámite, la presentación de la cuestión fue apoyada por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. El Letrado del Gobierno Foral rechazó su planteamiento por no existir ninguna duda razonable sobre la inconstitucionalidad del precepto legal y por carecer de relevancia para resolver la impugnación del Decreto Foral 13/2001. En este sentido se adujo que la disposición adicional primera de la Ley que se pretendía cuestionar se limita a compensar la pérdida de poder adquisitivo como consecuencia del crecimiento real de la inflación de las retribuciones correspondientes al año 2000, mientras que la segunda prevé dicha compensación a partir del año 2002. En la medida, pues, en que el Decreto impugnado se limita a desarrollar el art. 6 de la Ley Foral 19/2000 y no dichas disposiciones adicionales se consideró que el planteamiento de la cuestión era irrelevante para resolver el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el mismo.