

---

## SENTENCIA 37/2002, de 14 de febrero (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002)

---

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García- Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

---

### EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA

---

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms.71/94 y 243/95, promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con los arts. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Xavier Castrillo i Gutiérrez, y el Parlamento de Cataluña, representado por el Letrado don Pere Sol i Ordis. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 10 de enero de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 26 de noviembre de 1993, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

a) La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso- administrativo núm. 752/91 promovido por la Confederación Sindical de la Comissio Obrera Nacional Catalana (CONC-CC OO) contra el Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales.

b) Concluido el procedimiento, y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 14 de octubre de 1993, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 92.2 LBRL, por supuesta infracción de los arts. 103 y 149.1.18 CE, en relación con la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en la STC [99/1987](#), de 11 de junio, al alcance de la reserva de Ley y régimen estatutario de los funcionarios públicos, así como también respecto a los arts. 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99.1 y 2 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, por supuesta vulneración del art. 149.1.18 CE.

La representación procesal de la demandante y el Ministerio Fiscal estimaron procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, si bien este último únicamente respecto a los arts. 93 n) y 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, por vulneración del art. 149.1.1 CE. Por su parte, la Generalidad de Cataluña y la Federación de Municipios de Cataluña, comparecida en el proceso como coadyuvante, se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

2. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad el órgano proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de aplicabilidad y relevancia, señalando al respecto que determinados preceptos del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, impugnado en el recurso contencioso-administrativo, son reproducción de los artículos legales cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio. En efecto, los arts. 33.1, 240 m), 243 d), 245 b) 267 y 304.1 y 2 del citado Decreto son fiel copia, respectivamente, de los arts. 92.2 LBRL y 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

La jurisprudencia viene rechazando sistemáticamente la impugnación de aquellos preceptos reglamentarios que son fiel trasunto de un precepto legal, dado que su impugnación conlleva necesariamente la de este último, para cuyo conocimiento no son competentes los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. La única forma de combatir dichos preceptos reglamentarios es cuestionando al propio tiempo la constitucionalidad del precepto legal que los ampara. En este caso la Sala proponente duda de la constitucionalidad de los preceptos legales que han quedado reseñados y de los concordantes preceptos reglamentarios que los reproducen, no pudiendo anular estos últimos porque cuentan con la cobertura de aquéllos. De ahí la evidente trascendencia que para la decisión del proceso a quo presenta la validez o no de tales preceptos legales, respecto a los cuales la única posibilidad que tiene la Sala es la de elevar la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, dado el monopolio del que éste goza en la materia y de que se suscita un problema de validez de normas legales, lo que impide,

por otra parte, resolver el problema acudiendo a normas conflictuales como las cláusulas de prevalencia o supletoriedad previstas en la Constitución.

b) El art. 92.2 LBRL puede ser contrario al art. 103.3 CE, a la luz de la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional de tal precepto en la STC [99/1987](#), de 11 de junio, en la que se declaró la inconstitucionalidad del último inciso del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, lo que motivó que se le diera nueva redacción por la Ley 23/1988, de 28 de julio.

Tras reproducir el fundamento jurídico tercero de la mencionada Sentencia, la Sala destaca que el art. 92.2 LBRL, después de enumerar unas pocas funciones públicas que expresamente reserva a los funcionarios públicos, añade, en su último inciso, “y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”. El problema que suscita el inciso transcrito se contrae a determinar si recoge las “condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración”, o, por el contrario, constituye una “imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa” (en expresiones del Tribunal Constitucional). En su opinión aquel inciso sería inconstitucional por vulnerar el art. 103.3 CE, pues, al actuar el legislador del modo como lo ha hecho, ha incumplido la función que le venía impuesta de forma irrenunciable por la reserva constitucional de Ley, efectuando en la materia un apoderamiento a la potestad reglamentaria que excede de los límites permitidos por aquella reserva, por cuanto los vocablos “objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” no pasan de ser conceptos jurídicos indeterminados, cuya abstracción difícilmente puede representar una vinculación efectiva para la Administración. En cualquier caso no cumple la exigencia señalada por el Tribunal Constitucional de “una determinación material suficiente” en el ámbito respectivo, sin que ni siquiera pueda mantenerse que son verdaderas “condiciones y límites materiales” en relación con la decisión administrativa a adoptar en particular, sino todo lo más meras indicaciones formales que no satisfacen las exigencias constitucionales.

En apoyo de su argumentación la Sala compara la nueva redacción que al inciso final del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, con el cuestionado art. 92.2 LBRL. En aquel precepto se establece un sistema justamente inverso al que se recoge en éste, pues mientras que en el art. 92.2 LBRL se tasan unas pocas funciones que quedan reservadas a los funcionarios públicos, abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral, en la nueva redacción del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se tasan precisamente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, reservándose expresamente todos los demás a los funcionarios públicos.

c) Los arts. 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, referidos a diferentes aspectos del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, vendrían a infringir los arts. 149.1.1 y 18 CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de acuerdo con la doctrina constitucional recogida en las SSTC 25/1983, de 7 de junio, 76/1983, de 5 de agosto, 87/1985, de 16 de julio, y 69/1988, de 19 de junio, que la Sala da por reproducida.

1) El art. 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, reproduce el elenco de faltas muy graves que contiene el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, pero en su apartado n) añade un nuevo tipo no contemplado en la legislación estatal (“causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y bienes de la Generalidad”). El art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aparece definido como básico, siendo aplicable al personal de todas las Administraciones públicas (art. 1.3 Ley 30/1984, de 2 de agosto). Sabido es que en la estructuración de la normación básica la doctrina viene distinguiendo entre un círculo interno o material de interés general, un círculo de encuadramiento y, por último, un círculo de suplencia, diferenciándose, en otro orden de ideas, concretamente en lo que hace a las bases- desarrollo, entre el efecto de preclusión o cierre, el efecto de desplazamiento y, en fin, el que representa la condición de integración como condición de validez de la norma autonómica.

Pues bien, el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, es básico en cuanto que encarna el círculo interno o material representativo del interés general, y en esta medida su materia está cerrada a la normación autonómica, de forma que el art. 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, al añadir en su apartado n) un nuevo tipo al catálogo de faltas muy graves ha incurrido en incompetencia, invadiendo la que al Estado reserva el art. 149.1.18 CE.

2) El art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, introduce en el listado de sanciones para las faltas graves la pérdida de uno a tres grados personales, desconocida en la legislación estatal.

En el ámbito de la Administración local hay fundamento suficiente [Disposición final séptima b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local —LRL—, en relación con la Disposición transitoria primera y la Disposición final primera LBRL] para considerar preceptos básicos los arts. 147 y 148 LRL. El primero de los citados preceptos distingue entre las faltas muy graves —cuya tipificación remite a la legislación básica de la función pública— y las faltas graves y leves —para cuya tipificación efectúa una remisión diversa—, en tanto que el segundo de los artículos mencionados, al ocuparse de las sanciones, parece contener un catálogo cerrado de las medidas sancionadoras y su aplicación a las faltas según su gravedad, sin prever remisiones a otra legislación o hacer salvedad alguna, por lo que bien puede entenderse que tiene carácter básico. Por su parte el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE), que por evidentes razones de temporalidad no puede cumplir con la exigencia de definir cuáles de sus preceptos tienen carácter básico, regula en su art. 91 las sanciones a los funcionarios públicos, no resultando en modo alguno forzado entender que, al igual que el art. 148 LRL, también tiene carácter básico. Ello así, el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, resultaría inconstitucional

al haber entrado el legislador autonómico en un ámbito competencial que le era ajeno, vulnerando el art. 149.1.18 CE.

Aunque no se estimara que el art. 91 LFCE es un precepto de carácter básico, el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, conculcaría también el art. 149.1.1, en relación con el art. 14, ambos de la CE. Es necesario recordar al respecto que el Tribunal Constitucional tiene declarado que las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, si bien no pueden introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, debiendo la norma autonómica sancionadora atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Dentro de estos límites y condiciones los entes autonómicos pueden, no obstante, desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones (STC 87/1985, de 16 de agosto).

Pues bien, el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, representa un salto cualitativo en relación con el régimen sancionador de la legislación estatal o, en otras palabras, una fractura del modelo general aplicable en otras partes del territorio, sin que se trate de la modulación de una determinada sanción, sino de la creación ex novo de una medida sancionadora absolutamente desconocida en la legislación estatal, de modo que con ella se introduce una divergencia sustancial que viene a afectar al derecho fundamental a la igualdad, no alcanzándose a descubrir la razonabilidad de aquella singularidad sancionatoria en relación con el régimen general o común.

3) El art. 74.4 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, establece como medida cautelar, al iniciarse contra un funcionario un expediente disciplinario por hechos directamente relacionados con las funciones que tenga encomendadas, el traslado de su puesto de trabajo a otro dentro de la misma localidad, medida que no aparece contemplada expresamente en la legislación estatal.

Aunque la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad afirma que de los preceptos cuestionados el citado art. 74.4 es el que le parece “menos inconstitucional”, considera que las medidas cautelares forman parte del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, el cual constituye, a su vez, uno de los contenidos de su estatuto, correspondiendo al Estado la regulación de sus bases. El problema fundamental que se plantea en relación con el mencionado precepto legal es el de determinar si las medidas cautelares forman parte de ese círculo interior de lo básico que representan los intereses generales. Ni el texto refundido de régimen local de 1986 —art. 150.2)— ni la LFCE — arts. 47, 48 y 49— contemplan explícitamente la medida cautelar cuestionada, limitándose la legislación estatal a prever la suspensión provisional de funciones. Aunque el art. 33.1 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado parece posibilitar la adopción de medidas provisionales innominadas o atípicas, siempre que las mismas respeten los límites de su apartado 3, lo que podría ser un motivo para abonar la

legitimidad constitucional del precepto legal cuestionado, no puede ignorarse, por otra parte, que el art. 33 es un precepto meramente reglamentario. En definitiva, se trata una vez más de la delicada relación entre norma básica y norma de desarrollo, que en el caso de la medida cautelar que recoge el art. 47.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, reviste sutiles matices, que hacen dudar a la Sala de su constitucionalidad. De un lado, entiende que la misma puede entrar dentro de lo razonable y no alterar sustancialmente el modelo general estatal, en tanto que, de otro lado, estima que pudiera tratarse de una materia ajena a la innovación autonómica, viéndose acrecentadas sus dudas de constitucionalidad desde la óptica del derecho a la igualdad que brindan los arts. 14 y 149.1.1 CE.

4) Por último, el art. 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, devendría inconstitucional en aquellos de sus cuatro apartados que establecen para las faltas leves y sus correspondientes sanciones un plazo de prescripción diverso al previsto en los arts. 146.2 LRL y 87.2 LFCE, preceptos estos últimos de carácter básico. Es obvio que el art. 99 forma parte del estatuto funcional, respecto del cual el Estado tiene competencia exclusiva para regular las bases, ofreciendo en este caso pocas dudas que la materia prescriptiva forma parte de las mismas y, en concreto, de su círculo afectante al interés general, estando además implicado otro valor constitucional, cual es el de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como también el derecho a la igualdad. En este caso resulta vulnerado el art. 149.1.1 y 18 CE por no apreciarse ningún fundamento razonable capaz de justificar la diferencia que en los plazos de prescripción introduce el cuestionado art. 99.

3. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 18 de enero de 1994, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad turnada con el núm. 71/94; dar traslado de las actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

El Presidente del Senado, por escrito registrado el día 3 de febrero de 1994, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Mediante escrito registrado el día 4 de febrero de 1994, el Presidente del Congreso comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de poner a disposición del Tribunal la documentación que pudiera precisar.

4. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 4 de febrero de 1994, en el que expuso la argumentación que a continuación se resume:

En relación con el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), único precepto al que, siguiendo instrucciones, se contraen sus alegaciones, entiende que no incurre en la genérica imprecisión imputable al art. 15 de la Ley 30/1984, de 2

de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y que fue declarado inconstitucional en la STC [99/1987](#), de 11 de junio. El precepto cuestionado establece que en el desarrollo de la LBRL se reservarán “a los funcionarios, para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función, determinadas funciones públicas”. Locución ésta que no cabe considerar como una pura reserva a los funcionarios públicos de funciones residuales, sino de la que, por el contrario, deriva que los parámetros de objetividad, imparcialidad e independencia son los que han de regir las decisiones de la Administración. De alguna manera se viene a recoger como criterio que los contratados laborales que presten sus servicios en la Administración no podrán desarrollar funciones de especial responsabilidad en garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia. Es decir, aquéllos sólo podrán ocupar puestos que no requieran la adopción de decisiones de especial trascendencia, los cuales exclusivamente podrán ser cubiertos por quienes tengan la condición de funcionario.

Cierto es que el precepto no fija por sí solo las condiciones exigibles para ocupar puestos como funcionario o contratado laboral en el seno de la Administración pública, pero sí establece criterios suficientemente definidos que, junto con otros previstos en la propia Ley, contienen las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por la Administración. Así, el propio precepto, en su primera parte, complementa su expresión final con la referencia a una serie de funciones públicas “cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional” (“las que impliquen ejercicio de autoridad, de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería”). Interpretadas conjuntamente las previsiones de su primera parte con su inciso final, todas ellas expresan claramente que sólo se reserva al personal laboral dentro de la Administración Local el ejercicio de aquellas funciones no decisorias o que no impliquen una especial responsabilidad. Como criterio básico éste resulta suficientemente definido y contiene los límites materiales precisos a la actuación de la Administración.

Es posible que en el desarrollo reglamentario del art. 92.2 LBRL se sobrepasen los límites que en él se establecen, pero, desde luego, no sirve para argumentar la “inconstitucionalidad de una norma” el que en su aplicación y desarrollo puedan producirse extralimitaciones. Tal circunstancia puede producirse en la aplicación y desarrollo de cualquier norma legal, y frente a ello el art. 23.2 CE permite impugnar ante la jurisdicción ordinaria y, en último término, ante este Tribunal Constitucional en vía de amparo, las normas reglamentarias o las aplicaciones de las mismas que quiebren la igualdad (STC [46/1991](#), de 28 de febrero, FJ 4).

En la nueva redacción que al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, se recogen, a través de cinco apartados, los puestos que podrán ser desempeñados por el personal laboral al servicio de la Administración, siendo el rasgo común de todos ellos su condición instrumental: puestos de carácter no permanente, actividades propias de oficios, puestos que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan funcionarios con esa preparación, funciones administrativas o de trámite. El contenido de las funciones cuyo ejercicio podrá ser desempeñado por el personal funcionario al servicio de la

Administración pública del Estado viene así a ser coincidente con el determinado en el art. 92.2 LBRL respecto a los funcionarios locales. Este último precepto, en contra de lo que se afirma en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, contiene una determinación material suficiente de las funciones que no pueden ser desempeñadas por el personal laboral y, de esta manera, a contrario sensu, viene a expresarse cuáles son los puestos que sí pueden ser ocupados por dicho personal: los que no entrañen el ejercicio de las responsabilidades que el propio precepto enumera y los que no exijan especiales garantías de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

No hay, pues, una remisión incondicionada a disposiciones reglamentarias sin límites ciertos y estrictos. La colaboración reglamentaria, que, en términos de práctica legislativa, habrá que resultar pertinente en muchos casos, deberá producirse desarrollando y completando la previa determinación legislativa. No es por tanto imposible, sino que resulta necesaria, una intervención auxiliar complementaria del Reglamento, respetando siempre que esas remisiones “sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria o signifiquen un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o por optimizar el cumplimiento de sus finalidades impuestas por la Constitución o por la propia Ley”, de tal modo que no se llegue a “una total abdicación por parte del legislador de su facultad de establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria sin fijar ni siquiera cuáles son los fines y objetivos que la reglamentación ha de perseguir” (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4). En este sentido el art. 92.2 LBRL, al determinar el deslinde de las funciones a desempeñar por funcionarios locales y personal laboral, no hace abdicación en beneficio del Reglamento de la determinación de los criterios materiales de deslinde. Al contrario, prevé unos criterios que, si bien permiten su desarrollo reglamentario, son claros, estrictos y definidos.

En consecuencia concluye su escrito de alegaciones interesando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 92.2 LBRL.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 8 de febrero de 1994, en el que expuso la argumentación que a continuación se resume:

a) Tras destacar el cumplimiento de los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en concreto, en lo que se refiere al posible óbice que pudiera derivarse de la impugnación directa ante la Sala proponente de un Reglamento y no de una norma con rango de ley, lo que ha sido resuelto en la STC 183/1992 (FJ 2), examina cada uno de los preceptos cuestionados, comenzando por el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

De la doctrina recogida en la STC 99/1987, de 11 de junio (FJ 3), en relación con el alcance de la reserva de Ley del art. 103.3 CE, infiere que el modo de provisión de los puestos de trabajo al

servicio de las Administraciones públicas forma parte del régimen estatutario de los funcionarios y como tal debe encontrarse regulado en una norma con rango de Ley que contenga la determinación material suficiente de los ámbitos en él incluidos. Si en la Ley no puede reconocerse una concreción bastante de qué puestos de trabajo deben ser servidos por funcionarios de carrera, se habrá producido una “deslegalización” contraria a lo dispuesto en el art. 103.3 CE por una remisión indebida al Reglamento.

Pues bien, el Fiscal General del Estado coincide con la Sala proponente en el sentido de que los términos “objetividad, imparcialidad e independencia” del art. 92.2 LBRL no pasan de ser meros conceptos jurídicos indeterminados, insuficientes para determinar qué concretos puestos quedan reservados a los funcionarios de la Administración local y cuáles pueden ser encargados al personal contratado o laboral por disposición reglamentaria. No cabe duda de que las funciones enumeradas en primer lugar en el citado precepto quedan reservadas al personal funcionario, pero quedan fuera de la concreción legal muchos puestos al servicio de la Administración local, cuya adscripción a personal estatutario o no queda a merced del Reglamento y, en lo que en el proceso a quo interesa, del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, que desarrolla la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

El art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, encomendaba directamente al Ministerio de la Presidencia la determinación de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, “debiendo especificarse aquellos puestos de trabajo que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”. El Tribunal Constitucional reputó inconstitucional tal criterio en la STC 99/1987, de 11 de junio, al entender que la imprecisa referencia a “la naturaleza de su contenido” no vinculaba efectivamente la decisión administrativa. Lo mismo acontece, en opinión del Fiscal General del Estado, con el precepto legal cuya constitucionalidad ahora se cuestiona, pues las referencias a los principios garantizadores de la objetividad, imparcialidad e independencia de la función otorgan un margen excesivamente amplio al desarrollo legal. En consecuencia entiende que el art. 92.2LBRL no respeta suficientemente la reserva legal establecida en el art. 103.3 CE para el estatuto de los funcionarios y debe considerarse inconstitucional. En este sentido estima preferible la nueva redacción dada al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por la Ley 23/1988, de 28 de julio, en la que se establece el principio general de la cobertura funcional de los puestos de trabajo de la Administración y, excepcionalmente, un *numerus clausus* de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal no funcionario.

b) La innovación que al elenco de infracciones muy graves de la legislación estatal añade el art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, es contraria, a su juicio, al art. 149.1.18 CE, que reserva al Estado “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”. En virtud del citado título competencial la regulación de las infracciones muy graves, a diferencia de lo que ocurre con las graves o las leves, queda en principio extramuros de la competencia de las Comunidades Autónomas (art. 147.1 Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las

disposiciones legales vigentes en materia de régimen local —LRL).

Sería suficiente la apuntada extralimitación competencial para declarar la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado. Pero es que, además, resulta necesario tener en cuenta que sólo las infracciones muy graves pueden acarrear como sanción la separación del servicio, lo que, unido a la descripción de la conducta tipificada, que permite su comisión culposa, viene a suponer una quiebra del principio de igualdad de los funcionarios sea cual sea la parte del territorio nacional en la que desempeñen sus funciones.

c) El art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, introduce en el catálogo de sanciones que pueden imponerse a los funcionarios la “pérdida de uno a tres grados personales”. También en este caso se innova el sistema general de sanciones, pero, a diferencia de lo que ocurre respecto del artículo anterior, el carácter de norma básica de la previsión estatal no aparece con tanta claridad, dado que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no contiene una enumeración de las sanciones anudables a las infracciones administrativas de los funcionarios. Tal elenco se recoge en el art. 148 LRL, precepto que la Sala proponente considera de carácter básico en aplicación de su Disposición final séptima b).

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de examinar en la STC [87/1985](#), de 16 de julio, un supuesto similar al ahora considerado, al estudiar la impugnación del art. 23.1 de la Ley de Cataluña 15/1983, de 14 de julio, sobre higiene y control alimentario.

En la citada Sentencia se declaró que las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales (art. 25.1 CE) “y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio nacional (artículo 149.1.1 de la Constitución)”. La falta de razonabilidad de la sanción de cierre definitivo del establecimiento o industria infractor llevó en aquella ocasión al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad del mencionado art. 23.1.

Al Fiscal General del Estado no se le alcanzan los motivos que pueden llevar a que un funcionario pueda ser sancionado con la pérdida de uno a tres grados exclusivamente por desempeñar funciones en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en contra de lo que sucede en el resto del territorio nacional. En consecuencia estima que el art. 97.1 d) debe reputarse contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, a lo que no empece la doctrina de la STC [136/1991](#), de 20 de junio, ya que la razón aducida en esta Sentencia por el Tribunal Constitucional fue la inexistencia de un “esquema sancionatorio” estatal en la materia, lo que no ocurre en el presente supuesto.

d) El art. 74.4 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, contempla la posibilidad de imponer al funcionario como medida cautelar al iniciarse un expediente disciplinario el traslado de su puesto de trabajo a otro dentro de la misma localidad.

El Fiscal General del Estado coincide con la Sala proponente en que las medidas cautelares forman parte del régimen disciplinario de los funcionarios públicos. No obstante la legislación estatal, que no prevé esta concreta medida, sí que contempla la posibilidad de suspender cautelarmente al funcionario expedientado, por lo que podría pensarse que “quien puede lo más, puede lo menos” y que, en consecuencia, nos encontramos ante una mera modulación del régimen sancionatorio, que permite la doctrina de las SSTC [87/1985](#), de 16 de julio, y [136/1991](#), de 20 de junio.

También en este caso la quiebra del principio de igualdad en el régimen funcional debe aparecer dotada de un fundamento razonable. Así sucedería si el precepto cuestionado previniera la medida cautelar discutida exclusivamente para aquellos casos en que el tipo de infracción lo hiciera aconsejable. Pero al apoderar a la Administración para imponer el traslado cautelar a otro puesto de trabajo sin explicitar las razones, abriendo de este modo el cauce para su imposición indiscriminada, ha de reputarse contraria a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE.

e) Finalmente, el art. 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, establece unos plazos de prescripción para las faltas leves y sus sanciones distintos a los previstos en la legislación estatal, esto es, tres meses en lugar de uno.

Independientemente de los argumentos que se utilizan en el Auto de planteamiento, pues la seguridad jurídica depende de la previsión legal, que efectivamente existe, lo cierto es que de nuevo se viene a romper el principio de igualdad en el régimen jurídico de los funcionarios públicos *rationi loci*. Si éstos deben de regirse por idénticas condiciones básicas en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), tampoco se explicitan, ni llegan a intuirse, por qué razones un funcionario que desempeñe sus servicios en Cataluña debe gozar de un plazo de prescripción para sus faltas leves y para las sanciones a ellas anudadas menos favorable que si trabajara en cualquier otro punto de la geografía nacional.

Por tanto el inciso relativo a los plazos de prescripción de tres meses para las faltas leves (art. 99.1), así como el referente a idéntico plazo para la prescripción de las sanciones de igual naturaleza (art. 99.2), debe reputarse contrario al art. 149.1.1 CE.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de todos los preceptos legales cuestionados.

6. El Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 21 de febrero de 1994, en el que expuso la argumentación que a continuación se resume:

a) Para enjuiciar debidamente el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) no puede olvidarse que el precepto está incluido en una norma que, como su propio título indica, pretende establecer las bases del régimen local. Ello así, es

plenamente lógico y coherente con este calificativo de norma básica que la regulación en ella establecida no agote la totalidad de la materia y que llame a su desarrollo y complementación a través de otros instrumentos normativos, que puedan ser tanto legales, como reglamentarios, según corresponda.

El análisis del contenido del precepto legal cuestionado pone de manifiesto que se limita a una doble afirmación. Por un lado establece que determinadas funciones, que se detallan expresamente y son calificadas de públicas, quedan reservadas al personal funcionario; por otro, que además también habrán de ser realizadas por funcionarios aquellas funciones que les sean reservadas por la normativa que desarrolle la Ley de bases, con vistas a mejor garantizar la objetividad, imparcialidad e independencia con que deben ser ejercidas las funciones públicas. De este modo el precepto preserva y asegura la realización de determinadas funciones públicas en el ámbito de la Administración local por personas sujetas a la relación funcionarial, y añade la previsión de que otras funciones, en ese momento aún no determinadas, también deberán quedar reservadas al personal funcionario en atención a las condiciones en que deben ejercerse. En consecuencia no se puede afirmar que el precepto abra las puertas a que una indeterminada cantidad de funciones públicas puedan ser atendidas por personal laboral, puesto que, precisamente, lo único que asegura es todo lo contrario, esto es, que una serie de funciones expresamente citadas, así como otras varias que se les podrán añadir, sólo cabe que sean realizadas por personal funcionario y, por tanto, ni siquiera por vía de excepción cabe atribuir las a personal laboral. De cuáles sean las funciones a realizar en los entes locales por personal vinculado con contrato laboral nada se dice.

En cuanto al hecho innegable de que no se concretan todas las funciones a realizar por el personal funcionario hay que señalar que ello bien puede responder a la naturaleza de norma básica del precepto contemplado. En la norma se designan expresamente y en términos suficientemente amplios hasta seis tipos de funciones propias del servicio público que realizan los entes locales y que deben ser atendidas, en todo caso, por funcionarios. A éstas hay que añadir otras que podrán ser establecidas posteriormente. Esta remisión a una norma posterior de desarrollo debe entenderse hecha en primer lugar a las Leyes dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en materia de régimen local, de manera que no cabe interpretar aquí que exista una remisión directa a normas reglamentarias, ya que entenderlo de otro modo significaría vaciar de contenido tales competencias autonómicas.

Por consiguiente el art. 92.2 LBRL no vulnera la reserva legal que establece el art. 103.3 CE en relación con el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública. No puede pretenderse, ya que resultaría ilógico y desproporcionado, que por Ley se definan todos y cada uno de los puestos de trabajo reservados a funcionarios, siendo suficiente, como declaró el Tribunal Constitucional en la STC [99/1997](#), de 11 de junio, que “el legislador establezca las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración a tal efecto”. Dicho legislador no debe ser necesariamente el estatal, y no tiene forzosamente que hacerlo a través de una norma básica, sino que bien puede actuar el legislador autonómico al que la Constitución reconoce competencias y al que la

Ley de bases remite la normativa de desarrollo. No cabe, pues, entender que la norma básica resulta inconstitucional por omisión.

Además cabe perfectamente interpretar el art. 92.2 LBRL ajustándose a los criterios favorables a la aplicación del régimen funcional como régimen ordinario de las Administraciones públicas, reconocido en la STC 99/1987, de 11 de junio, con carácter general. En la referida Sentencia el Tribunal Constitucional interpretó que la opción contenida en el art. 103 CE es una opción netamente favorable al modelo funcional, de forma que, en consecuencia, la mayoría del personal al servicio de la Administración debe estar vinculado a ella por una relación funcional, y las funciones que puedan ser desarrolladas con vinculación laboral han de ser de menor transcendencia que las que la Ley enumera. Pero, respetando este criterio, cabe añadir que debe ser cada Administración concreta la que, en su caso, determine el espacio de su plantilla que convenga ser cubierto por personal laboral, el cual no tendrá por qué coincidir necesariamente con el espacio a su vez definido por otras Administraciones públicas.

Asimismo conviene recordar que la nueva redacción que al art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, conduce a resultados fundamentalmente semejantes a los del art. 92.2 LBRL. En éste se definen unos conjuntos de funciones que, en cualquier caso, quedan reservadas al personal funcionario, y se admite, sin concretarlas, que otras funciones puedan ser desarrolladas por el personal bajo el régimen jurídico que la propia Administración interesada haya preestablecido, sea el funcionario, sea el laboral. Tal regulación no puede equipararse, ni de lejos, al tenor del anterior art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que no incluía ningún criterio de reserva en el ejercicio de tareas en las Administraciones públicas y remitía para su determinación al Reglamento y a las decisiones ministeriales. Si bien es cierto que las funciones explícitamente reservadas al personal funcionario en el citado art. 92.2 LBRL no son tantas y tan detalladas como las que se contienen en la nueva redacción del art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, también lo es que aquellas funciones, interpretadas en un sentido amplio, de hecho afectan a la mayor parte del personal habitual al servicio de los entes locales, que es el personal afectado por la LBRL.

De todo ello se deduce que, en su ajustada redacción, el art. 92.2 LBRL resulta acorde con el orden constitucional, y que no ha lugar a reprocharle una eventual inconstitucionalidad a causa de que no se establezcan aquellos extremos que bien pueden ser establecidos en normas legales posteriores por los legisladores autonómicos competentes, los cuales deberán tener presente a tal efecto la reiterada interpretación que del art. 103.3 CE ha elaborado el Tribunal Constitucional.

b) El art. 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, tipifica en su apartado n) como falta muy grave un hecho que no aparece expresamente recogido en el elenco de faltas muy graves contenido en el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto que, según dispone el art. 1.3 de la misma Ley, merece la consideración de norma básica en la materia. El problema a resolver queda ceñido, pues, a dirimir si el legislador catalán puede ampliar, razonablemente,

dicha lista de faltas muy graves o bien limitarse a repetirla.

En el Auto de planteamiento se niega toda posibilidad de desarrollo y complementación de la normativa que haya sido dictada por el Estado como básica por parte del legislador autonómico. Tal entendimiento, en opinión del Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, vacía de contenido la competencia que el art. 10.1.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma para desarrollar la legislación estatal sobre funcionarios y, en consecuencia, debe resultar inaceptable por contrario a lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad.

La Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, resulta totalmente respetuosa con la normativa básica estatal, ya que recoge íntegramente los supuestos señalados en el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, como faltas muy graves, si bien añade a este elenco la que se tipifica en el apartado n) de su art. 93. La legislación básica estatal constituye en este caso un marco normativo que ha de ser seguido en sus principios y respetado en su contenido, pero el referido marco no puede entenderse como el establecimiento de un *numerus clausus* intocable, pues ello vaciaría de contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo reconocida en el art. 10.1.1 EAC. Es más, en el supuesto del apartado n) el análisis de su contenido y situación en relación con el conjunto del régimen disciplinario de los funcionarios públicos conduce a mostrar, tanto su buena lógica jurídica, como que guarda el debido respeto al principio de proporcionalidad. En efecto, si en el art. 94 e) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, se recoge como falta grave “el hecho de causar por negligencia o por mala fe daños graves en la conservación de los locales, del material o de los documentos del servicio”, es lógico que en el art. 93 se incluya un párrafo referido a los daños causados cuando sean más graves. En otras palabras, resulta totalmente coherente y proporcionado que si el causar daños graves es considerado como falta grave, el causar daños muy graves sea considerado como falta muy grave. Esto es lo que establece el precepto legal cuestionado.

Finalmente no puede dejar de advertirse que diversas Leyes sobre la función pública autonómica han recogido como falta muy grave el hecho de causar daños muy graves al patrimonio público [art. 86 n) de la Ley de la Región de Murcia 3/1986, de 19 de marzo, de la función pública; art. 83 n) de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1986, de 10 de abril, de la función pública; art. 58 n) de la Ley de Canarias 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública; art. 74 de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la función pública). Lo que pone de manifiesto el entendimiento común por parte de las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades Autónomas, al igual que en su día lo fue por parte del Parlamento catalán, de que la introducción de dicha falta en el elenco de faltas muy graves responde a su competencia propia en la materia, a la vez que resulta respetuosa con la competencia básica estatal.

c) En relación con el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, y la posible vulneración por este precepto de la normativa básica estatal, es preciso partir del hecho fácilmente constatable, de que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que contiene la normativa legal básica sobre función pública, actualmente nada regula sobre las sanciones disciplinarias. De ello se desprende la voluntad del legislador estatal de vaciar de toda posible connotación básica las

sanciones disciplinarias, las cuales, en consecuencia, pueden ser libremente reguladas por las respectivas normas autonómicas al determinar el régimen estatutario de sus propios funcionarios públicos. Por tal razón no cabe entender que haya de acudirse al Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE) con la intención de inferir una posible normativa básica al efecto, lo que resultaría, además, paradójico, ya que si el legislador postconstitucional ha regulado la materia sin definir sus normas como básicas, es que ha querido que no lo fueran ni ellas ni las anteriores. Igualmente la búsqueda de normativa básica en materia de sanciones en el Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (LRL), resulta forzada, a tenor de su Disposición final séptima, apartado b), de la que se infiere que, al no haberse regulado el tema de las sanciones con carácter básico en la legislación estatal, tampoco tienen este carácter los preceptos equivalentes del texto refundido y, más concretamente, su art. 148, precepto que tiene un evidente carácter supletorio respecto de la normativa propia de la Generalidad sobre esta materia.

La consecuencia lógica es, en definitiva, que en materia de sanciones el legislador autonómico dispone de un margen de actuación superior al que le es acotado en otros temas funcionariales por la normativa básica estatal sobre la función pública.

En cuanto a la consideración del art. 91 LFCE como base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, el Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad entiende que no le es aplicable el concepto material de norma básica y que resulta forzado considerar que lo que dispone responde al interés general y tiene carácter preclusivo. En efecto, el grado personal, tal y como se incardina y regula en la normativa vigente sobre función pública, es consecuencia del establecimiento de un nuevo sistema de clasificación y de una nueva interpretación y visión de la carrera administrativa y de la retribución de los puestos de trabajo. Por tanto, sólo desde la nueva praxis aplicada a partir de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en todas las Administraciones públicas, por su calificación de básica, cabe entender la sanción de pérdida de uno a tres grados personales contenida en el precepto legal cuestionado. Evidentemente en la LFCE era imposible que se pensase en una sanción de este tipo, y, por lo mismo, tampoco ahora se podrán encontrar en ella parámetros interpretativos al respecto.

En relación con el segundo motivo de duda sobre la constitucionalidad de este precepto legal — infracción del art. 149.1.1, en relación con el art. 14, ambos de la CE—, afirma, ante todo, se puede conceptuar como una medida razonable y proporcional en relación con la finalidad que persigue. En efecto, es conocida la gran importancia que tiene el grado personal en la carrera funcional, existiendo una amplia normativa básica al respecto. Si bien será habitual que los funcionarios vayan avanzando niveles en el transcurso de su carrera administrativa, no tiene por qué descartarse a priori que puedan perderlos como consecuencia de una sanción por falta grave. Así, la pérdida de uno, dos o tres grados personales, prevista en el precepto legal cuestionado, se podría equiparar a esos efectos a la sanción de destitución del cargo, pues el contenido en ambos casos afecta al puesto de trabajo que se pasará a ocupar y a las

retribuciones que se tendrá derecho a recibir.

La lógica de la sanción de degradación debe hallarse en que la carrera administrativa de aquellos funcionarios que cometan faltas graves ha de verse, no sólo frenada, sino incluso retrasada, como consecuencia de su mala actuación y resulta especialmente adecuada en el caso del funcionario sancionado que posee un grado consolidado superior al nivel del puesto de trabajo que ocupa, de manera que su grado personal, pese a estar consolidado, se reduce y equipara al nivel asignado al puesto de trabajo. En este sentido debe recordarse que, en principio, el fundamento de la sanción guarda relación directa con el contenido originario de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, donde se consideraba que los funcionarios no podían ser designados para ocupar puestos de trabajo de un nivel superior o inferior, en más de dos, al correspondiente a su grado personal consolidado como funcionario. En esta configuración de la carrera administrativa, la sanción de pérdida de algún grado personal significaba paralizar de modo, cuanto menos temporal, la carrera funcional del sancionado. En la actualidad, después de las modificaciones que ha introducido la Ley 23/1988, de 28 de julio, los funcionarios pueden pasar a ocupar cualquier lugar de trabajo atribuido al grupo al que pertenecen, sin que se vean limitados inicialmente por el grado personal que hayan consolidado. En esta situación se observa aún mejor el carácter natural de la sanción referida, la cual puede resultar mucho más equitativa con la falta cometida que la simple suspensión de funciones entre quince días y un año, que es la otra sanción posible.

Por otra parte el grado personal consolidado es un dato a tener presente en los procedimientos de provisión de lugares de trabajo, a favor o en contra según se opte a un puesto de nivel superior o inferior, respectivamente, de tal manera que la posibilidad de su modificación por parte de la Administración permita a ésta, en definitiva, modular la carrera administrativa de los funcionarios reflejando aquellos deméritos que hayan podido cometer en el ejercicio de sus funciones. Cabe añadir que la degradación en uno a tres grados personales no inhabilita al funcionario para seguir posteriormente su carrera administrativa, de manera que, si de nuevo pasa a ocupar lugares de mayor responsabilidad, verá, con el paso de los años que fija la normativa básica estatal, nuevamente consolidados los niveles perdidos.

Por último, en cuanto a la posible infracción del art. 149.1.1, en relación con el art. 14, ambos de la CE, se remite a la doctrina reiteradamente afirmada por este Tribunal de que la igualdad no significa uniformidad, y que el derecho a la igualdad no comporta la identidad de trato en todas las partes del territorio, sino el que todos los ciudadanos del mismo territorio y unas mismas condiciones se les trate por igual. Entenderlo de otro modo supondría que la igualdad anularía el contenido del derecho a la autonomía política y a dictar una normativa autonómica propia, de acuerdo con el nivel competencial que cada Comunidad Autónoma posee según su Estatuto en los respectivos sectores materiales.

En este sentido, de la doctrina recogida en la STC [87/1985](#), de 16 de julio, se deduce la posibilidad de que existan tipos y sanciones distintos en cada autonomía, siempre que respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo que ha reiterado el Tribunal

Constitucional en la STC 136/1991, de 20 de junio, en la que se confirmó la constitucionalidad de la sanción prevista en el art. 46.3 de la Ley de Cataluña 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, al considerar que la divergencia entre dicha norma y las sanciones previstas en la normativa estatal al respecto no eran incompatibles con el art. 149.1.1 CE, puesto que se partía de un fundamento razonable y susceptible de eliminar la calificación de desproporcionada al fin perseguido, respecto del régimen jurídico sancionatorio aplicable en el resto del Estado. La aplicación de dicha doctrina al supuesto que nos ocupa ha de llevarnos a afirmar que la sanción singular de pérdida de uno a tres grados personales prevista en el precepto legal cuestionado no vulnera lo establecido en el art. 149.1.1 CE, pues se limita a sancionar, aunque de diferente manera, que no resulta arbitraria o desproporcionada la sanción establecida para las conductas que también son consideradas faltas graves por el régimen disciplinario de los funcionarios estatales.

d) El contenido del art. 74.4 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, pone de manifiesto que estamos ante una medida cautelar, consistente en el traslado a otro puesto de trabajo en la misma localidad, que podrá aplicarse al iniciar un expediente disciplinario siempre que lo sea por hechos directamente relacionados con las funciones que el funcionario tenga encomendadas. Es de destacar esta última frase del precepto, pues resulta muy útil para comprender el sentido, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar, la cual sólo cuando la falta presuntamente cometida guarde directa relación con el lugar de trabajo podrá ser aplicada. En el resto de las ocasiones la única medida cautelar posible será la misma que tradicionalmente viene recogiendo la normativa estatal, esto es, la suspensión de funciones con carácter provisional.

En cuanto a la búsqueda de la normativa básica sobre las medidas cautelares en los expedientes disciplinarios instruidos a funcionarios públicos cabe señalar que en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, nada se indica al respecto, y que el art. 33.1 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, permite la adopción de medidas con carácter cautelar, pero sin determinarlas suficientemente. Ello lleva a concluir que lo único que, en su caso, podría tener carácter básico es la posibilidad de establecer medidas cautelares, pero no el contenido concreto de éstas. Por consiguiente, si el legislador estatal de la función pública ha permitido que sea el ejecutivo, y, en último extremo, el órgano que acuerda la incoación del expediente disciplinario, el que concrete las medidas cautelares, con mucho mayor fundamento podrán hacerlo los legislativos autonómicos con base en sus competencias de desarrollo legislativo en la materia.

El sentido de la adopción de una medida cautelar es asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el expediente disciplinario, y, por tanto, no debe contemplarse como una sanción previa. Tratándose de la presunta comisión de actos directamente relacionados con el lugar del trabajo del funcionario, parece lógico que, en tanto no se resuelve el expediente disciplinario, se provea en orden a que el funcionario no pueda alterar la situación, ni destruir posibles pruebas, adoptando al respecto la medida cautelar de traslado a otro lugar de trabajo. Como el otro puesto de trabajo ha de ser en la misma localidad, la medida no puede

considerarse exagerada e incluso cabe entenderla, en muchos casos, como más proporcionada que la también posible suspensión provisional de funciones, puesto que en aquel caso el funcionario sigue prestando sus servicios.

Todo ello conduce al Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad a afirmar la constitucionalidad del citado art. 74.4, al introducir la posibilidad de adoptar en determinados supuestos una medida cautelar que resulta mucho menos perjudicial para el servicio público, e incluso para el funcionario, que la simple suspensión provisional de funciones.

e) En relación con el art. 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, constata que en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no se regula nada referente al instituto de la prescripción aplicado al régimen disciplinario de los funcionarios públicos. De modo que, en su opinión, no se puede acudir e inferir de la LFCE normas de alcance básico al respecto que vinculen a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de índole legislativa, cuando la materia no está regulada en la norma básica sobre la función pública, y en el propio Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, se atribuye a este texto carácter supletorio para el resto del personal funcionario al servicio de las Administraciones públicas.

Pero aún puede resultar más definitivo comprobar el tratamiento que al tema de la prescripción de las faltas leves y de sus correspondientes sanciones concede la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Esta norma contiene la normativa básica dictada por el Estado, en ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE, referente a las actuaciones administrativas, cuyo art. 132 dispone que: "1. Las infracciones prescribirán según dispongan las Leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año".

De esta norma cabe destacar, en primer lugar, la remisión que contiene a las respectivas Leyes sectoriales. Es una prueba más de que el legislador estatal no ha entendido preciso establecer una regulación básica al respecto, sino que deja abierta la posibilidad de distintas regulaciones. De otra parte es de señalar que los plazos indicados, con carácter supletorio, son bastante superiores a los que se contemplan en la LFCE y en el texto refundido del régimen local. Incluso es de notar que en el caso de las faltas leves se establece un plazo de prescripción de la sanción que dobla el de prescripción de la falta, lo que manifiesta la necesidad de un plazo mayor para asegurar la posibilidad de computar realmente las faltas anteriores a los efectos de apreciar la reincidencia si procediere.

El plazo fijado en tres meses en el citado art. 99 responde a un criterio lógico y perfectamente razonable, pues el señalado con carácter general en la norma estatal supletoria es, como acabamos de ver, de seis meses y un año, respectivamente, para las faltas leves y sus

correspondientes sanciones.

Finalmente el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) exige que exista un plazo determinado de prescripción referido tanto a la comisión de las faltas como a la imposición de las correspondientes sanciones, pero en nada obliga a la duración del mismo, salvo a que se establezcan dentro de unos límites que pueden considerarse como razonables y proporcionales. El precepto legal cuestionado se mantiene en esta línea de razonabilidad y proporcionalidad al precisar un plazo de tres meses, por lo que en nada perjudica a la seguridad jurídica y resulta plenamente constitucional.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad.

7. El Letrado del Parlamento de Cataluña evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 22 de febrero de 1994, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) Comienza por referirse a la aplicación al caso de las normas legales cuestionadas y que de su validez dependa el fallo a dictar en el proceso a quo, en tanto que requisitos procesales para la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FFJJ 1 y 2). En este sentido señala que el Decreto de la Generalidad de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, impugnado en el proceso contencioso-administrativo, ha sido dictado en desarrollo de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local (Disposición final segunda), pero en ningún caso desarrolla la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, cuyos arts. 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 son objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Ciertamente el tenor de estos preceptos es prácticamente idéntico al de los arts. 240 m), 243 d), 245 b), 267 y 304.1 y 2 del citado Decreto, pero ello no conlleva necesariamente que la validez de estos últimos dependa de la validez de los primeros, ya que ambas normas operan en un ámbito material distinto.

En efecto, la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, ha sido dictada en el ejercicio de la competencia que a la Comunidad Autónoma atribuye el art. 10.1.1 EAC (desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos que dependan de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios). Su art. 2.3 b) excluye expresamente de su ámbito de aplicación al personal al servicio de las corporaciones locales situadas en el territorio de Cataluña, lo que significa, en principio, que la coincidencia de lo dispuesto en el Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, con los preceptos de la Ley cuestionada no implica la aplicabilidad de ésta en el proceso a quo, ya que se trata de normas que operan en ámbitos distintos. En este sentido la Sala proponente, haciendo suyos los argumentos de la parte demandante, afirma la aplicabilidad de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, en virtud de la expresa remisión que a la misma efectúa el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, a cuyo tenor: “El régimen de

los funcionarios locales en cuanto a la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, las situaciones administrativas, los derechos sindicales y de participación, las vacaciones, las licencias y los permisos, los deberes y responsabilidades y el régimen disciplinario serán idénticos a los de los funcionarios de la Administración de la Generalidad. Todo ello sin perjuicio de la aplicación por la autoridad local correspondiente del mencionado régimen o por la Administración del Estado en el caso de separación del servicio de un funcionario con habilitación nacional". Sin embargo lo único que se desprende del precepto transcrito es una identidad de régimen, es decir, una cláusula de igualdad en las condiciones estatutarias que rigen para los funcionarios públicos de distintas Administraciones, pero en ningún caso implica que dichos funcionarios se rijan por las mismas normas. De no ser así no se entendería que el citado art. 307 se remita en bloque a la Ley 17/1985, de 23 de julio, en relación a las materias de las que trata, y en algunos casos de forma prolija, en el resto de su articulado.

Para algunos de los preceptos cuestionados podría defenderse que la aplicabilidad en el proceso a quo de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, deriva de los arts. 134.2, 140.2, 142, 144 y 147.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (LRL), en la medida en que tales preceptos remiten a la legislación sobre función pública de las Comunidades Autónomas. Sin embargo debe reseñarse, de un lado, que dichos artículos no tienen la condición de básicos (Disposición final séptima LRL) y, de otro lado, que la remisión a la legislación autonómica aparece en el texto refundido de 1986 mediante la técnica de la regularización, aclaración y armonización de los textos refundidos, la mayoría de los cuales, por su carácter preconstitucional, no podían contener tal remisión. En todo caso dicha remisión no puede vincular al legislador autonómico, ni substituir su expresa voluntad, que excluye del ámbito de la Ley 17/1985, de 23 de julio, al personal de las corporaciones locales. En otras palabras, la remisión del LRL sólo puede entenderse en relación a la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, y a las normas que la desarrollen, pero no a la Ley 17/1985, de 23 de julio.

Si hay una norma que determina la aplicabilidad de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, es el art. 1.2 del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, que reconduce dicha aplicabilidad, mediante la técnica del reenvío, a los términos que establezca la legislación sobre función pública local promulgada por la Generalidad, la cual no contiene más que una cláusula de igualdad entre los funcionarios públicos a través de la identidad de regímenes estatutarios, con lo que, en realidad, lo que en dicho artículo se establece es la no aplicación de las remisiones previstas en el LRL en cuanto no es una norma emanada de la Generalidad, sino una norma estatal que no tiene la condición de básica.

b) A continuación el Letrado del Parlamento de Cataluña destaca que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es anterior a la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad del inciso "conforme su naturaleza o" de la Disposición final séptima LRL, en la que la Sala proponente ampara parte de su concepción sobre los preceptos básicos en la materia. El Tribunal Constitucional manifestó en la citada Sentencia respecto al inciso transcrito que "la frase de la que nos venimos ocupando no se ajusta al

modelo formal de bases desde el momento que defiere su determinación a una actividad hermenéutica, la ‘inferencia natural’ desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su acepción genérica sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas, para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de las normas básicas”.

También la Sala proponente considera básicos ciertos preceptos del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE), argumentando que “por evidentes razones de temporalidad, aquel texto normativo [no] pudiera cumplir con la exigencia de definir lo que de él era básico”. Recuerda al respecto que el Tribunal Constitucional ha ido perfilando una doctrina sobre el concepto de norma básica que no se corresponde en todos los casos con la que se refleja en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La posición de la Sala manteniendo el carácter básico de la LFCE, argumentando que su condición de norma preconstitucional permite obviar el requisito de la definición formal de la regulación básica, podría defenderse desde la perspectiva estricta del concepto material de bases recogido en algunas Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 1/1982, FJ 1), pero tal doctrina no es incompatible con la que establece que corresponde al legislador postconstitucional establecer qué es lo que haya de entenderse por básico (STC 31/1981, FJ 6). En este sentido resalta que la reserva competencial recogida en el art. 149.1.18 CE relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios configura una competencia normativa (STC 23/1983, FJ 1), lo que implica que, si tal competencia ha sido ejercitada de manera aparentemente completa por el legislador postconstitucional, no pueden seguir infiriéndose normas básicas de las normas preconstitucionales, sino que el carácter básico de una norma sólo será “reconocible en principio cuando las Cortes Generales así lo hayan determinado” (SSTC 69/1988, FJ 5; 385/1993, FJ 3). El legislador estatal postconstitucional ha establecido una regulación completa e innovadora, en palabras de la STC 1/1982 (FJ 1), en materia de función pública, entendida genéricamente, a partir de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas; y de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas. De modo que si el Estado ha regulado completamente y con posterioridad a la Constitución las bases sobre la función pública en sentido genérico no hay lugar para inferir más bases de la legislación preconstitucional, en la medida en que el mismo Estado no la ha declarado básica.

A mayor abundamiento la Ley 30/1984, de 2 de agosto, deroga expresamente determinados artículos de la LFCE, entre ellos el art. 91.1, precepto considerado básico en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Desde un punto de vista racional puede entenderse que tal derogación deriva de la regulación en el art. 31.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto de carácter básico, de la sanción de determinadas faltas leves mediante la deducción proporcional de retribuciones. A pesar de ello esta derivación lógica no coincide con

una derivación jurídica, es decir, no existe incompatibilidad entre los citados arts. 31.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el art. 91.1 d) y e) LFCE. Si tal derivación jurídica no existe, la norma derogatoria del art. 91.1 d) y e) LFCE es una norma autónoma dentro de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y como tal norma autónoma postconstitucional su carácter básico debe ser reconocido por el legislador estatal, el cual, evidentemente, no lo hace. Ciertamente puede considerarse forzado exigir que una norma derogatoria sea declarada formalmente norma básica, porque tal carácter básico puede inferirse directamente del hecho de si la norma derogada era o no básica, pero lo que no puede admitirse, porque es contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), es que el Estado pueda modificar o reformar la legislación preconstitucional sin proceder, al mismo tiempo, a determinar de forma completa el alcance que de dicha modificación o reforma comporta en el contenido normativo básico de la norma modificada. En consecuencia el art. 91 LFCE no es una norma básica, porque el legislador estatal no la considera como tal.

Además la misma LFCE no permite su consideración como regulación básica, entendida como aplicable al genérico estatuto de la función pública, pues su art. 2.2 c) excluye expresamente de su ámbito a los “funcionarios que no perciban sueldo o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado”, y su art. 2.3 declara su carácter supletorio “respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquiera que sea la clase de éstos y la Entidad administrativa a la que presten sus servicios”. Lo que constituye un argumento más en contra de la calificación de algunos de sus preceptos como básicos, pues los términos “básico” y “supletorio” son ciertamente contradictorios uno del otro, sin que el Estado, que ha modificado ampliamente la LFCE, haya considerado necesario alterar el contenido de su art. 2. Asimismo, cuando la función pública local se ha regulado con posterioridad a la Constitución, como se ha hecho a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) y del texto refundido de 1986, ya no tiene sentido hablar de inferencia de bases más allá de las que el legislador estatal en el ámbito de su competencia ha establecido.

c) El art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, tipifica como falta muy grave el hecho de causar por negligencia o por mala fe daños muy graves al patrimonio y a los bienes de la Generalidad, supuesto que no aparece expresamente recogido en el elenco de faltas muy graves del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto que tiene la condición de básico.

Pudiera interpretarse, como se sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, recoge una lista cerrada, que impide al legislador autonómico incidir en ella, de tal modo que las faltas muy graves en materia de función pública constituyen un ámbito acotado. Sucede, sin embargo, que el art. 31.1 n) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, tipifica como falta muy grave “haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año”, no siendo reconocida la tipificación de faltas graves por el legislador estatal como normativa básica, no sólo porque falta una determinación formal en tal sentido, sino, además, porque expresamente así lo prevé el art. 147.2 LRL. De modo que la determinación de un elemento esencial del tipo, cual es el

determinar qué constituye falta grave, corresponde al legislador autonómico, por lo que el ámbito teóricamente cerrado a éste no es tan impenetrable como en una primera lectura pudiera deducirse.

En un sistema sancionador en tres niveles, como el de la función pública, en el que las faltas se tipifican en muy graves, graves y leves, la determinación de los límites entre uno y otro es especialmente difícil, porque existe una interrelación entre ellos, de manera que las fórmulas de determinación de un tipo en muchos casos se establecen mediante la referencia a otros tipos, de forma que un concepto jurídico indeterminado, como es el de “gravedad”, califica al mismo tiempo el contenido de la infracción administrativa y el nivel en el que ésta se tipifica. Así, la determinación de las faltas muy graves enumeradas en el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no se completa hasta tanto no se determinen las faltas graves y leves. Por ejemplo, la concreción de lo que significa “incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades” (art. 31.1.h Ley 30/1984, de 2 de agosto) se realiza, no sólo con la lectura del precepto, sino también por la tipificación que en relación a la materia de incompatibilidades se establece en las faltas graves y leves (arts. 94.g y 95.g de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio; 7.1.k del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado). Si el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, constituyese un ámbito cerrado al legislador autonómico, resultaría que cualquier precisión de lo que significa “incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades” no le sería posible, y, como la norma básica no distingue entre los diversos grados de incumplimiento y su resultado, cualquier incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades se hallaría dentro del tipo muy grave. Ello, evidentemente, conculcaría el principio de proporcionalidad entre la conducta ilícita y la sanción aplicable, puesto que ha de considerarse legítima la acción del legislador autonómico para acotar el contenido del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Pues bien, el Parlamento de Cataluña incorporó, con el mismo criterio, dentro de la tipificación de las faltas muy graves el contenido del art. 93 n) de la Ley 17/1985, de 23 de julio. En este sentido es necesario resaltar que el sistema sancionador del que forma parte aquélla se inserta en una relación de sujeción especial entre la Administración pública y sus funcionarios, lo que implica que las faltas tipificadas se enmarcan en ese contexto. Desde este punto de vista debe entenderse que la negligencia o la mala fe que exige el art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, se refiere a negligencia o mala fe en el desarrollo de las tareas propias del funcionario público, noción que, además, se halla presente en todas las faltas muy graves tipificadas en la legislación básica del Estado. El hecho de causar daños muy graves al patrimonio y bienes de la Generalidad es exclusivamente el resultado de la negligencia o mala fe que se debe relacionar necesariamente con el resto de los tipos muy graves previstos en la legislación básica, de tal manera que, si dichos tipos de infracción han sido acotados por la legislación de desarrollo mediante la definición de una falta grave o leve que incide en su descripción genérica, tal acotamiento no puede beneficiar al infractor cuando el resultado causa daños muy graves al patrimonio y bienes de la Generalidad.

En definitiva, la norma cuestionada reúne los requisitos de constitucionalidad, ya que no infringe

la normativa básica, sino que la desarrolla, y lo hace en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma ex art. 10.1.1 EAC, sin que, por otra parte, pueda tacharse la incriminación de la infracción prevista de desproporcionada al fin perseguido por el régimen sancionador de la función pública, pues justamente perfila en términos de gravedad del resultado la gravedad de la falta.

d) En relación con el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, descartado el carácter básico de la Ley de funcionarios civiles del Estado y del texto refundido del régimen local, la cuestión a resolver consiste en determinar si el precepto autonómico establece un régimen sancionador irrazonablemente distinto.

La sanción de pérdida de uno a tres grados personales responde objetivamente al nuevo modelo de función pública diseñado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Esta Ley ahondó en la imbricación del sistema tradicional de función pública con el llamado sistema de puesto de trabajo, propiciando que este último elemento fuera potenciado dentro de la concepción de la función pública como carrera, constituyendo uno de sus instrumentos la promoción profesional regulada en su art. 21, que establece el sistema de grado personal y su correspondencia con los puestos de trabajo. Si el modelo de función pública ha sido modificado, es lógico y razonable que su régimen sancionador se adecue a la modificación introducida, es decir, que el sistema de sanciones no se relacione exclusivamente con la condición de funcionario (separación del servicio y suspensión de funciones) y que el margen sancionador desde la perspectiva del puesto de trabajo no quede reducido al traslado con cambio de residencia. Por ello el legislador catalán introdujo dos nuevas sanciones relacionadas con el puesto de trabajo [art. 97.1 d) y e) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio). Además, para atemperar los efectos del sistema de sanciones relacionado exclusivamente con la condición de funcionario, redujo el ámbito de la sanción de suspensión de funciones por período superior al año a las faltas muy graves, a diferencia del régimen estatal, que permite dicha sanción para períodos de hasta tres años en el caso de las faltas graves.

Por otro lado la sanción no es extraña al sistema estatal. El art. 20.1 e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, prevé la remoción de un funcionario de un puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso por “falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto”. La precisión “que no comporte inhibición” debe relacionarse directamente con la falta muy grave tipificada en el art. 31.1 f), cuyo acotamiento en el nivel inferior se produce por la tipificación como falta muy grave de “la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave” (art. 7.1.i Reglamento del régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado). Es decir, la falta de rendimiento que no constituye inhibición constituye una falta grave, que puede comportar, adicionalmente, la remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso, que sitúa al funcionario a disposición del Subsecretario o de la autoridad que corresponda de conformidad con el art. 21.2 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sin que tenga el derecho transitorio, regulado en el segundo párrafo de dicho artículo, relativo a las retribuciones complementarias

del puesto de trabajo del que ha sido removido. Existe, pues, en el sistema básico estatal un procedimiento, claramente relacionado con el sistema sancionador, que afecta al sistema de promoción profesional por falta de rendimiento en el puesto de trabajo.

El problema puede suscitarse cuando el puesto de trabajo obtenido por concurso tenga un nivel inferior al grado personal del funcionario. En tal caso la remoción del puesto de trabajo pierde parte de su sentido y, frente a ello, la opción sancionadora estatal no resuelve el problema de la “falta de capacidad”, con lo que se prima una situación específica del funcionario en perjuicio de uno de los principios constitucionales de la función pública recogidos en el art. 103 CE. Evidentemente podría sostenerse que la sanción prevista por el legislador catalán es aplicable, en abstracto, a todas las faltas graves cometidas por los funcionarios sometidos al régimen de la Ley 17/1985, de 23 de julio, pero ello conduciría a obviar que su art. 98 somete el sistema de graduación de las faltas y sanciones a aquello que objetivamente se haya cometido u omitido bajo el principio de proporcionalidad.

En definitiva, el art. 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, es constitucional en relación con el art. 149.1.1 y 18 CE, encontrando su amparo en la competencia que a la Generalidad reserva el art. 10.1.1 EAC, sin que se produzcan diferencias irrazonables que desvirtúen las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos de los funcionarios públicos.

e) También en relación con el art. 74.4 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, descartado el carácter básico de la Ley de funcionarios civiles del Estado y del texto refundido del régimen local, la cuestión a resolver estriba en determinar si el precepto autonómico establece un régimen sancionador distinto de forma irrazonable.

En primer lugar el Letrado del Parlamento de Cataluña resalta que la medida cautelar prevista en el precepto legal cuestionado se encuentra directamente vinculada a la noción de puesto de trabajo, y por ello se circunscribe a que la presunta infracción se corresponda con los hechos directamente relacionados con las funciones que tenga encomendadas el funcionario en cuestión. Sólo desde esta perspectiva es comprensible dicha medida cautelar, la cual debe relacionarse con la posibilidad de remoción prevista en el art. 20.1 e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Además tal medida responde a dos elementos adicionales contemplados en la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio: el establecimiento de las faltas graves y leves, por un lado, y la regulación del régimen de sanciones, por otro. La regulación de las faltas graves y leves corresponde a la Comunidad Autónoma, de conformidad con el EAC y la legislación básica del Estado. Lo mismo ocurre con el régimen sustantivo de sanciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 31.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Pues bien, en este marco la Generalidad de Cataluña ha optado por restringir la suspensión de funciones por período superior al año a las faltas muy graves y ha introducido una nueva modalidad de sanción, consistente en el traslado de puesto de trabajo dentro de la misma localidad. Evidentemente, si se restringe la posibilidad

de suspensión, y el traslado de puesto de trabajo con cambio de residencia sólo puede imponerse como sanción a las faltas muy graves (art. 97.3 Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio), difícilmente pueden adoptarse medidas cautelares proporcionadas en relación a las faltas graves, incluso cuando dichas medidas sean necesarias. De ahí que deba de tenerse en cuenta la determinación del tipo de falta que en cada caso se imputa, por ejemplo, porque el hecho de que se trate puede ser “originar enfrentamientos en el centro de trabajo o formar parte de ellos” (art. 94.c). En tales casos la suspensión provisional puede adoptarse como medida cautelar, pero en el régimen catalán tal medida puede ser muy superior a la sanción previsible si, de confirmarse los hechos en el correspondiente expediente, tal sanción se hace efectiva.

Por ello entiende que el precepto legal cuestionado no vulnera el art. 149.1.1 y 18 CE, encontrando su cobertura competencial en el art. 10.1.1 EAC, sin que se produzcan diferencias irrazonables que desvirtúen las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos de los funcionarios públicos.

f) Finalmente, en relación con el art. 99.1 y 2 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, la ampliación de los plazos de prescripción no debe interpretarse como un capricho irrazonable del legislador autonómico, sino como una medida tendente a dar efectividad real al régimen disciplinario en materia de función pública y un tratamiento igualitario al conjunto de los funcionarios, posibilitando que todas las infracciones puedan ser corregidas.

El art. 31.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto de carácter básico, establece que “las faltas de puntualidad y las de asistencia, cuando constituyan faltas leves, se sancionarán con la deducción proporcional de retribuciones”. Tanto la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, como el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, recogen entre las faltas leves el incumplimiento de la jornada de trabajo, las faltas de puntualidad y las de asistencia. Ahora bien, para que tales faltas leves sean sancionables debe habilitarse un sistema que permita a la autoridad administrativa conocerlas antes de su prescripción, y si la falta prescribe al mes de haberse cometido se puede producir una zona de opacidad para este tipo de infracciones.

Normalmente —argumenta el Letrado del Parlamento de Cataluña— el sistema de control de puntualidad y asistencia se realiza mediante la introducción de tarjetas o fichas en relojes, que en algunos casos graban la información en un sistema informático, pero que también pueden ser mecánicos, al estampar la hora de entrada directamente en la ficha. En otros casos el sistema de control es manual, mediante libros de registro, en los que el funcionario estampa su firma en el momento que entra en su centro de trabajo. La opción entre uno y otro medio de control depende de distintas variables, por ejemplo, el número de funcionarios adscritos al centro de trabajo en concreto, el carácter urbano o rural del mismo, etc. No parece exigible que la Administración tenga como carga el establecimiento de sistemas de control a tiempo real del cumplimiento de los horarios de su personal. Pues bien, dependiendo del sistema de control empleado, el conocimiento por parte del servicio que en cada caso gestiona al personal del

cumplimiento de horarios y de presencia se produce una vez al mes, una vez concluido el mes natural anterior. Si la infracción se produjo en los primeros días del mes anterior, difícilmente podrá apreciarse en el caso que se entienda que tales infracciones prescriben al mes de haberse cometido, pero, además, incluso cuando tal infracción sea conocida con tiempo suficiente, su sanción no podrá producirse al margen de la retribución mensual, ya que justamente se trata de reducción proporcionada de retribuciones, y la preparación de la nómina no se realiza en el mismo día de su ingreso, sino con algunos días de antelación, de modo, que impuesta la sanción y comunicada al servicio correspondiente si éste ya ha efectuado los trabajos de preparación de las nóminas, o bien deberá rehacerlos, o bien esperar al mes siguiente, y en este segundo caso la sanción en el momento de hacerse efectiva habrá prescrito. De modo que los plazos de prescripción previstos en el precepto legal cuestionado no son irrazonables ni desproporcionados al fin perseguido, y, en consecuencia, no son contrarios a la Constitución.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 93 n), 97.1 d), 74.4 y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, por no ser aplicables dichos preceptos en el proceso a quo o, subsidiariamente, se declare su plena constitucionalidad.

8. El día 24 de enero de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 15 de noviembre de 1994, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

a) La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 207/91, interpuesto por don Héctor García Morago contra, entre otros, los arts. 33.1 y 35.1 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales.

b) Concluido el proceso, y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 27 de septiembre de 1994, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, en el plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 92.2 LBRL “poder vulnerar la reserva estatutaria de ley del artículo 103.3 de la Constitución”.

La representación procesal de la parte demandante y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión, mientras que el Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, personado en el proceso como parte demandada, se opuso al mismo.

9. En el Auto de planteamiento la Sala proponente reproduce, en síntesis, las consideraciones efectuadas, y recogidas en el antecedente núm. 2.c.2 de esta Sentencia, en su Auto de 26 de

noviembre de 1993, por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad, entre otros, en relación con el ya mencionado art. 92.2 LBRL, la cual fue turnada con el núm. 71/94 y admitida a trámite por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal, de 18 de enero de 1994.

Se señala al respecto que el art. 33.1 del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, cuya nulidad, entre otros preceptos, se interesa en el recurso contencioso- administrativo, es fiel copia del art. 92.2 LBRL, así como que el art. 35.1 del mencionado Decreto es consecuencia de aquel art. 33.1. Ello así, la única forma posible de combatir tales normas reglamentarias es cuestionando al propio tiempo la constitucionalidad del precepto legal que las ampara.

La duda de constitucionalidad del referido art. 92.2 LBRL la funda la Sala, como ya hiciera en su anterior Auto de 26 de septiembre de 1993, en que el mismo puede ser contrario a la reserva estatutaria de Ley contenida en el art. 103.3 CE, de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 99/1987, de 11 de junio, que declaró inconstitucional, entre otros, el art. 15.1, último inciso, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Tras referirse a los términos del fundamento jurídico 3 de dicha Sentencia, la Sala proponente considera que la cuestión a dilucidar es la de si el inciso final del art. 92.2 LBRL (“y, en general aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”), después de enumerar unas pocas funciones públicas que expresamente reserva a los funcionarios públicos, contiene “condiciones materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración” (en expresión del aludido FJ 3 de la STC 99/1987), o si, por el contrario, constituye una “imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa” (en expresión, también, del mencionado fundamento jurídico).

A su juicio sólo cabe concluir que el último inciso del art. 92.2 LBRL resulta inconstitucional por desconocer la reserva estatutaria del art. 103.3 CE, pues la Ley ha incumplido la función que le venía impuesta de forma irrenunciable por tal reserva, efectuando en la materia un apoderamiento a la potestad reglamentaria que excede de los límites permitidos por la misma. Conclusión a la que llega por cuanto los vocablos “objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” no pasan de ser conceptos jurídicos indeterminados, cuya abstracción difícilmente puede representar una vinculación efectiva de la Administración y que, en todo caso, no cumple la exigencia aludida por el Tribunal Constitucional de “una determinación material suficiente” en el ámbito respectivo, sin que ni siquiera pueda mantenerse que son verdaderas “condiciones y límites materiales” en relación con la decisión administrativa a adoptar sobre el particular, sino, todo lo más, meras indicaciones formales que no satisfacen las aludidas exigencias constitucionales.

10. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de enero de 1995, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, turnada con el núm. 243/95; dar traslado de las actuaciones, de conformidad con lo establecido en el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; oír a las partes anteriormente indicadas para que, en el mismo plazo del traslado, expusieran lo que consideraren conveniente acerca de la acumulación de la cuestión de inconstitucionalidad a la registrada con el núm. 71/94; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 8 de febrero de 1995, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de poner a disposición del Tribunal Constitucional la documentación que pudiera precisar. Mediante escrito registrado el día 15 de febrero siguiente el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 20 de febrero de 1995, en el que reiteró la argumentación ofrecida en igual trámite y respecto al mismo precepto legal con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 71/94, recogida en el antecedente 5 a) de esta Sentencia.

En otrosí de su escrito de alegaciones solicitó, de acuerdo con el art. 83 LOTC, la acumulación de ambas cuestiones de inconstitucionalidad.

12. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 21 de febrero de 1995, en el que reiteró la argumentación ofrecida en igual trámite y respecto al mismo precepto legal en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 71/94, recogida en el antecedente 4 de esta Sentencia.

13. La Sección Tercera de este Tribunal, por nuevo proveído de 14 de marzo de 1995, acordó, por ser partes en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 71/94 el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, oír también a sus representaciones procesales para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca de la acumulación de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 243/95 a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 71/94.

Evacuado por las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el trámite de alegaciones conferido mediante sendos escritos, registrados ambos el día 24 de marzo de 1995, el Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC [156/1995](#), de 23 de mayo, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 243/95 a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 71/94.

14. Por providencia de 12 de febrero de 2002, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

**1.** Las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas han sido promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación, la primera, con el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y con los arts. 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, y, la segunda, con el ya citado precepto de la LBRL. La Sala proponente considera que el mencionado precepto de la Ley estatal podría infringir la reserva de Ley que instituye el art. 103.3 CE para la regulación de diversos ámbitos de la función pública, entre los que se encuentra el estatuto de los funcionarios públicos, en tanto que los preceptos cuestionados de la Ley autonómica podrían vulnerar las competencias atribuidas al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y, por no respetar la normativa básica estatal, en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

**2.** Antes de entrar a examinar la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados es necesario analizar el óbice de procedibilidad que ha formulado el Letrado del Parlamento de Cataluña, según se ha relacionado en los antecedentes, en relación a la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad y respecto únicamente a los preceptos de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, no resultando ocioso señalar en este sentido que, según reiterada doctrina constitucional, la falta de las condiciones procesales exigidas por el art. 35 LOTC para la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad puede ser apreciada, no sólo en el trámite de inadmisión que prevé el art. 37.1 LOTC, sino también en la fase de resolución de las mismas (SSTC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 109/2001, de 26 de abril, FJ 3, por todas).

El Letrado del Parlamento de Cataluña alega la falta de relevancia de los preceptos legales cuestionados de la Ley autonómica para la resolución del proceso en el que se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad, con el consiguiente incumplimiento, por tanto, del requisito exigido por los arts. 163 CE y 35.1 LOTC de que la norma con rango de Ley cuestionada sea aplicable al caso y que de su validez dependa el fallo que haya de dictarse en el proceso a quo. Argumenta al respecto que el Decreto de la Generalidad de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, impugnado en el proceso contencioso-administrativo del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad, ha sido dictado en desarrollo de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, pero en ningún caso en desarrollo de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, algunos de cuyos preceptos constituyen objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Es cierto, sigue diciendo el Letrado, que el contenido de algunos preceptos del mencionado Decreto impugnados en el proceso a quo es prácticamente idéntico al de los preceptos legales cuestionados, pero ello no conlleva necesariamente que la validez de aquéllos dependa de la validez de éstos, pues son normas que operan en un ámbito material distinto, ya que, en tanto que aquel Decreto desarrolla la legislación sobre régimen local de Cataluña, la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, ha sido aprobada en ejercicio de la competencia que le corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.1.1 EAC), excluyendo expresamente de su ámbito de aplicación al personal al servicio de las corporaciones locales situadas en el territorio de Cataluña, lo que significa, en definitiva, que la aludida identidad de contenidos no condiciona ni supone la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados en el proceso a quo. Abundando en esta línea argumental el Letrado del Parlamento de Cataluña, de una parte, considera que la cláusula de identidad del régimen estatutario de los funcionarios locales y de los funcionarios de la Administración de la Generalidad, en cuanto a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas, los derechos sindicales y de participación, las vacaciones, las licencias y los permisos, los deberes y responsabilidades y el régimen disciplinario, que se establece en el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, en ningún caso implica que unos y otros funcionarios se rijan por las mismas normas; y, de otra parte, entiende que tampoco la aplicación al proceso a quo de algunos de los preceptos legales cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de abril, puede inferirse a partir de algunos artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (LRL), en la medida en que remiten a la legislación sobre función pública de las Comunidades Autónomas, pues, además de que ninguno de ellos tiene la condición de básico, aquella remisión no puede vincular a la legislación autonómica dictada en el ámbito de las competencias asumidas, ni sustituir la voluntad del legislador autonómico, de modo que la remisión contenida en el texto refundido de 1986 sólo puede entenderse efectuada a la legislación dictada por la Comunidad Autónoma en materia de régimen local y a las normas que la desarrollan, pero no a la dictada en materia de función pública de la Administración de la Generalidad, la cual no es aplicable al caso.

Por su parte el Fiscal General del Estado destaca, en relación con la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, el cumplimiento de los requisitos procesales que arbitran los arts. 163 CE y 35 LOTC, invocando la doctrina constitucional recogida en la STC [183/1992](#), de 16 de noviembre, respecto al posible obstáculo de procedibilidad que pudiera aducirse de la circunstancia de que constituya el objeto del proceso a quo la impugnación directa de un reglamento y no de una norma con rango de Ley.

Para dar una respuesta adecuada a la objeción formulada por el Letrado del Parlamento de Cataluña ha de recordarse que, como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, el proceso contencioso-administrativo de origen tiene por objeto una impugnación directa de una disposición general, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales. La

Confederació Sindical de la Comissió Obrera Nacional de Catalunya, demandante en el citado proceso contencioso-administrativo, recurrió, a los efectos que aquí interesa y entre otros preceptos del mencionado Decreto, sus arts. 240 m), 243 d), 245 b), 267 y 304.1 y 2 por considerar que vulneraban la normativa básica en materia de función pública dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE, destacando la coincidencia entre el contenido de aquellos preceptos reglamentarios y los arts. 74.4, 93 n), 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, motivada dicha coincidencia por la cláusula de identidad de régimen estatutario entre los funcionarios locales y los funcionarios de la Administración de la Generalidad establecida en el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local. La parte demandante en el proceso a quo entendía que la impugnación de aquellos preceptos reglamentarios implicaba la de los citados preceptos legales que reproducían, e instó en consecuencia al órgano judicial a que plantease ante este Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto, entre otros, a tales preceptos legales. Por su parte tanto la representación de la Generalidad como la de la Federación de Municipios de Cataluña, quienes comparecieron como parte demandada y coadyuvante, respectivamente, en el proceso contencioso-administrativo, sostenían en sus escritos de alegaciones que los preceptos reglamentarios señalados era reproducción o encontraban cobertura o amparo en los preceptos legales citados en razón de la cláusula de identidad estatutaria recogida en el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril.

La Sala proponente se refiere en el Auto de planteamiento de la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad a las alegaciones de la parte demandante sobre la coincidencia entre los indicados preceptos reglamentarios y legales, cuya apreciación confirma, así como manifiesta expresamente que aquellos preceptos reglamentarios son fiel trasunto y cuentan con la cobertura de los preceptos legales cuestionados que reproducen, por lo que concluye que para la decisión del proceso contencioso-administrativo resulta trascendente la validez o no de tales preceptos legales, expresando, a continuación, las razones y motivos en los que se basa su duda de constitucionalidad. Así pues, la Sala razona y justifica que la validez de las normas legales de cuya constitucionalidad duda es determinante de la validez de dichos preceptos reglamentarios, sin que constituya obstáculo para considerar suficientemente exteriorizado el juicio de relevancia la circunstancia de que la resolución judicial no cuente con una motivación extensa al respecto, pues ésta puede entenderse integrada con la remisión que realiza a las alegaciones efectuadas en el proceso contencioso-administrativo (STC 183/1982, de 16 de noviembre, FJ 2).

Es cierto que puede discutirse, como propone el Letrado del Parlamento de Cataluña, en qué medida los mencionados preceptos del Decreto de la Generalidad de Cataluña 214/1990, de 30 de julio, tienen cobertura, total o parcial, inmediata o mediata, en los preceptos legales cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, al tratarse de normas que operan en ámbitos materiales diferentes; pero esa discusión ha de quedar relegada al enjuiciamiento de fondo, dado que, al margen de la misma, cabe apreciar la suficiente conexión entre los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, y los preceptos del

Decreto de la Generalidad, 214/1990, de 30 de julio, que reproducen su contenido, en virtud de la cláusula de identidad de régimen estatutario entre los funcionarios locales y los de la Administración de la Generalidad establecida en el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, de modo que no cabe descartar a limine que la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley haya de determinar, en consecuencia, la de los del Reglamento que, como ha quedado dicho, son idénticos. El óbice de procedibilidad no puede, pues, prosperar, pues en absoluto resulta evidente que la norma cuestionada no sea, siquiera de modo mediato, aplicable al caso (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 11; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4).

En cualquier caso, como hemos declarado en las últimas resoluciones citadas, “no es preciso, ni pertinente que, correspondiendo al órgano judicial en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 CE) interpretar los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción, este Tribunal Constitucional, con la excusa de constatar el carácter de norma decidendi de la norma legal cuestionada, se adentre a sustituir o modificar el criterio del órgano judicial proponente que, aun pudiendo ser discutible, no resulta irrazonable o radicalmente infundado. De este modo —se concluye— siendo claro que la negación de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados sólo sería posible mediando una interpretación de este Tribunal de signo contrario a la mantenida por el órgano judicial proponente y que esta interpretación, que no necesariamente es la única posible y ajustada a Derecho, sólo al órgano judicial compete en principio efectuarla, debe concluirse que no es apreciable la inexistencia de juicio de relevancia en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, no siendo rechazable a limine la tesis de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados, la inconstitucionalidad, en su caso, de éstos tendría incidencia en la resolución del recurso” (STC 203/1998, de 2 de diciembre, FJ 2; ATC 143/1993, de 3 de mayo). Por tanto, cabe apreciar en el presente supuesto, de conformidad con la doctrina reseñada, la suficiente conexión entre los preceptos legales cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, y los preceptos del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, que reproducen su contenido y, de este modo, justificada la relevancia de las normas legales cuestionadas, lo que por otra parte está de acuerdo, como se ha señalado antes, con una interpretación flexible del art. 35.2 LOTC, pues, a fin de cuentas, “sólo cuando resulte evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso, cabe declarar inadmisibile una cuestión de inconstitucionalidad” (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4), lo que ciertamente no ocurre en este supuesto por las razones expuestas.

**3.** Asimismo, antes de entrar a examinar los temas de fondo suscitados, conviene considerar, también, la eventual incidencia que sobre el objeto del primero de los procesos constitucionales han podido producir dos circunstancias posteriores a su iniciación, cuales son, de un lado, la modificación de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, por la Ley 9/1994, de 15 de julio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad y, de otro, la sustitución de ambas Leyes, en lo que aquí interesa, por el Decreto Legislativo de Cataluña 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el texto único de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Aquella modificación afecta, de una parte, al ámbito de aplicación de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalidad, incluyendo en el mismo, frente a lo dispuesto en la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio (art. 2.3.b), al personal al servicio de las corporaciones locales situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, en los términos que establece la legislación sobre función pública local (art. 2.2.c), previsión que reproduce el Decreto Legislativo de Cataluña 1/1997, de 31 de octubre (art. 2.2.c). De otra parte, al plazo de prescripción para las faltas leves y sus correspondientes sanciones, que la Ley de Cataluña 9/1994, de 15 de julio, reduce de tres a dos meses (art. 99). Este último, con la modificación reseñada, y los demás preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, son reproducidos, aunque correspondiéndoles distinta numeración, en el Decreto Legislativo de Cataluña 1/1997, de 31 de octubre.

Sobre los efectos de la pérdida de vigencia, modificación o sustitución de una determinada Ley o de un determinado precepto legal, ulterior a su cuestionamiento judicial, en relación con los procesos de las cuestiones de inconstitucionalidad, es doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que la derogación, modificación o sustitución de la norma cuya constitucionalidad se pone en duda no siempre priva de sentido al proceso constitucional, ni impide, por sí sola, el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada, modificada o sustituida en el proceso a quo puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal. De modo que, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación, modificación o sustitución de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que tras esa derogación, modificación o sustitución resulte o no aplicable al proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (SSTC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 3; 108/2001, de 26 de abril, FJ 4; AATC 438/1990, de 18 de diciembre; 43/1995, de 7 de febrero; 57/1999, de 9 de marzo).

Pues bien, la modificación y posterior sustitución de los preceptos legales cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, no implican la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ahora considerada, pues, además de que los mismos en nada alteran, atendiendo al contenido de los nuevos preceptos que sustituyan a los cuestionados, los motivos que, en el Auto de planteamiento, condujeron a la Sala proponente a elevar la cuestión de inconstitucionalidad, el juicio de constitucionalidad que sobre éstos hemos de efectuar se conecta con su aplicación a un concreto proceso contencioso-administrativo en el que el órgano judicial proponente ha de resolver sobre la pretensión ejercitada acerca de la validez o invalidez de los preceptos reglamentarios que los reproducen a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso a quo.

**4.** Despejados los temas procesales abordados en los precedentes fundamentos jurídicos, procede examinar, a continuación, la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados, comenzando, siguiendo el orden establecido en el Auto de planteamiento de la primera de las

cuestiones de inconstitucionalidad, por el art. 92.2 LBRL, a cuyo tenor:

“Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquéllas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

La duda de constitucionalidad de la Sala proponente se circunscribe al inciso final del precepto transcrito —“y, en general, aquéllas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”—, el cual entiende que puede ser contrario a la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, a la luz de la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, en cuanto comprensiva, entre otros aspectos del estatuto funcional, de los modos de provisión de los puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, ya que, habiendo optado el constituyente por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103.3, en relación con el art. 149.1.18, ambos de la CE), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de las Administraciones públicas. En aplicación de la doctrina recogida en la citada Sentencia, la Sala considera que el inciso del precepto legal cuestionado infringe la reserva de Ley del art. 103.3 CE, pues el legislador, al actuar como lo ha hecho, ha incumplido la función que le venía impuesta de forma irrenunciable por dicha reserva de Ley, al efectuar en la materia un apoderamiento a la facultad reglamentaria que excede de los límites permitidos para aquélla, dado que los conceptos de “objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” no pasan de ser conceptos jurídicos indeterminados, cuya abstracción difícilmente puede representar una vinculación efectiva para la Administración y que, en cualquier caso, no cumplen la exigencia de “una determinación material suficiente” en el ámbito respectivo, siendo todo lo más meras indicaciones formales que no satisfacen las exigencias constitucionales de la reserva de Ley del art. 103.3 CE. En apoyo de su argumentación la Sala compara la nueva redacción que al inciso final del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, declarado inconstitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, con el cuestionado art. 92.2 LBRL, ya que en aquel precepto se establece un sistema justamente inverso al que se recoge en éste, pues mientras que en el art. 92.2 LBRL se tasan unas pocas funciones que quedan reservadas a los funcionarios públicos, abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral, en la nueva redacción del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se tasan precisamente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, reservándose todos los demás a los funcionarios públicos.

El Abogado del Estado entiende, en síntesis, que el art. 92.2 in fine LBRL no incurre en la genérica imprecisión que se imputó al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la STC 99/1987, de 11 de junio, pues los parámetros de objetividad, imparcialidad e independencia son

los que han de regir las decisiones de la Administración pública, de manera que el precepto viene a recoger como criterio que los contratados laborales que presten servicios en la Administración no podrán desempeñar funciones de especial responsabilidad en garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia, es decir, sólo podrán ocupar puestos de trabajo que no requieran la adopción de decisiones de especial trascendencia, los cuales exclusivamente podrán ser cubiertos por quienes tengan la condición de funcionario. De modo que, aun cuando el precepto en su inciso final no fija por sí solo las condiciones exigibles para ocupar puestos como funcionario o contratado laboral en el seno de la Administración pública, sí establece criterios suficientemente definidos que, junto con otros previstos en la propia Ley, contienen las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas por la Administración.

Por su parte el Fiscal General del Estado coincide con la Sala proponente en el sentido de que los términos “objetividad, imparcialidad e independencia” del art. 92.2 LBRL no pasan de ser meros conceptos jurídicos indeterminados, insuficientes para determinar qué concretos puestos de trabajo quedan reservados a los funcionarios de la Administración local y cuáles pueden ser encargados al personal contratado o laboral por disposición reglamentaria. En su opinión las referencias a los principios garantizadores de la objetividad, imparcialidad e independencia de la función otorgan un margen excesivamente amplio al desarrollo legal, por lo que entiende, en definitiva, que el art. 92.2 LBRL no respeta suficientemente la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 CE.

**5.** El art. 103.3 CE establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la función pública, entre los que se encuentra el estatuto de los funcionarios públicos, sobre la cual el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en la STC [99/1987](#), de 11 de junio. De conformidad con la doctrina constitucional recogida en la citada Sentencia, el estatuto de los funcionarios públicos, en virtud de la reserva de Ley ex art. 103.3 CE, queda sustraído a la normación reglamentaria, “mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa”. Esto es, “en esta materia habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegar aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites”. De modo que, como el Tribunal Constitucional tiene declarado en relación a otros ámbitos materiales reservados por la Constitución a la regulación por Ley, no es imposible en esta materia una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, siempre que, como ya se señalara en la STC [83/1984](#), de 24 de julio (FJ 4), “esas remisiones sean tales que restrinjan efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos

técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, de modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 a)].

En cuanto al alcance del enunciado constitucional “estatuto de los funcionarios públicos”, el Tribunal Constitucional ha declarado que se trata de una expresión cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en la que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18 CE) habrá de ser la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de la Administración pública. De manera que “las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos” y dicha normación, en virtud de la reserva constitucional del art. 103.3 CE, “habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos incluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); doctrina que reitera la STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5].

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, el Tribunal Constitucional declaró en la mencionada STC 99/1987, de 11 de junio, la inconstitucionalidad del último inciso del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que encomendaba al Ministerio de la Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, “debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”, al considerar, en razón del ámbito objetivo de la reserva de Ley del art. 103.3 CE, que “corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo pueden ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario”. En opinión del Tribunal Constitucional, en la redacción original de aquel precepto se confería un apoderamiento indeterminado al Ministerio de la Presidencia que entrañaba “una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena

renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones públicas y de la propia función pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración”, estimando al respecto una imprecisa referencia que no vinculaba efectivamente la decisión administrativa la mención a “la naturaleza del contenido de los puestos de trabajo” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 d)].

**6.** A la luz de la doctrina constitucional expuesta ha de ser examinada la duda de constitucionalidad que al órgano judicial le suscita el art. 92.2 LBRL. El precepto en cuestión, antes transcrito, enumera en su primer inciso una serie de funciones, que expresamente califica como públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcionarial. Tales funciones son las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.3 LBRL, son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Este elenco inicial se completa en el segundo inciso del precepto, al que se circunscribe la duda de constitucionalidad, con la consideración de que también son funciones públicas y, por lo tanto, han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial, “en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”.

Cierto es que respecto a las funciones no calificadas en la LBRL como necesarias en todas las corporaciones locales el precepto cuestionado no especifica qué concretas funciones han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial, remitiendo su determinación al desarrollo del mismo. Sin embargo, tal remisión, limitada a la clase de funciones referida, no puede estimarse incondicionada o carente de límites pues en el propio precepto se disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos, cuales son la garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. Criterios que, aunque genéricos en su formulación, poseen un contenido que es susceptible de ser delimitado en cada caso en concreto en atención a las características de la función o puesto de trabajo del que se trata e imponen, por lo tanto, una efectiva sujeción en la determinación de las concretas funciones, no calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, que han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial.

Es más, considerando en su totalidad el art. 92.2 LBRL, y no aislando, como se hace en el Auto de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, su segundo inciso, el precepto contiene, como señala en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, a sensu contrario, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado, el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las

funciones enumeradas en el primer inciso del art. 92.2 LBRL, esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

A lo que hay que añadir que para poder afirmar que se ha vulnerado la reserva de ley ex art. 103.3 CE habría que tomar en consideración, no sólo la legislación básica en él contenida, sino también la de desarrollo.

Hay que concluir, pues, que el art. 92.2 LBRL no vulnera la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, debiendo ser desestimadas en este extremo las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, sin que a tal conclusión pueda oponerse la valoración más positiva que por la Sala proponente le merece la técnica utilizada por el legislador al dar en la Ley 23/1988, de 28 de julio, nueva redacción al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que la empleada al redactar el art. 92.2 LBRL, pues el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la corrección técnica (SSTC [109/1987](#), de 29 de junio, FJ 3; [341/1993](#), de 18 de noviembre, FJ 2).

**7.** En relación con los arts. 74.4, 93 n), 97.1 y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, referidos todos ellos a diversos aspectos del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, la duda de constitucionalidad del órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad radica, con base en un razonamiento sustancialmente idéntico para todos los preceptos, en la posible infracción del orden constitucional de distribución de competencias. Tal infracción, en su opinión, podría producirse desde una doble vertiente. De un lado, los preceptos legales cuestionados podrían invadir la competencia que le corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, al no respetar la legislación básica sobre la materia aprobada por el Estado, proponiendo el órgano judicial como parámetro desde el que examinar su constitucionalidad el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, precepto definido como básico por el art. 1.3 de la citada Ley y que enumera los supuestos de faltas muy graves en materia de función pública; los arts. 47, 48 y 49, que regulan la situación de suspensión provisional de funciones durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario; 87.2, referido al plazo de prescripción de las faltas; y 91, que contempla, por razón de las faltas, las sanciones que podrán imponerse, todos ellos del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE); y, en fin, los arts. 146.2, 148.2 y 150.2 LRL 1986, preceptos que en relación con la función pública local regulan, respectivamente, el plazo de prescripción de las faltas, las sanciones que por razón de las mismas pueden imponerse y la suspensión provisional del expedientado. De otro lado, la Sala entiende que los preceptos legales cuestionados, a excepción del art. 93 n), podrían invadir también la competencia que al Estado le corresponde ex art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, al introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas en relación con el

régimen disciplinario aplicable en otras partes del territorio del Estado.

Del planteamiento en el que se sustenta la duda de constitucionalidad del órgano judicial proponente discrepan los Letrados del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña en cuanto a la atribución del carácter de normas básicas en materia de función pública a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado y del texto refundido del régimen local mencionados en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Letrado del Parlamento de Cataluña, en relación con los preceptos del Real Decreto Legislativo 781/1986 calificados como básicos, destaca que la cuestión de inconstitucionalidad fue elevada a este Tribunal Constitucional antes de que se dictara la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad del inciso “conforme a su naturaleza” de la Disposición final séptima, apartado primero, letra b) LRL, en cuanto criterio utilizado en la citada disposición final para inferir el carácter básico de los preceptos contenidos en sus Títulos VI y VII, siendo precisamente en dicha disposición en la que la Sala ampara parte de su concepción e identificación de las bases en materia de función pública local. Ambas representaciones procesales, respecto a la calificación como básicos de los preceptos mencionados de la Ley de funcionarios civiles del Estado, entienden que no se corresponde con la noción constitucional de bases elaborada por el Tribunal Constitucional el hecho de poder inferir las bases estatales de la legislación preconstitucional cuando, como acontece en el supuesto que nos ocupa, el legislador postconstitucional ha procedido de manera aparentemente completa mediante el ejercicio de su competencia a dictar las bases sobre una determinada materia, en este caso sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, salvo que el legislador postconstitucional estatal hubiera definido como básicos la legislación preconstitucional o alguno de sus preceptos. Finalmente el Letrado del Parlamento de Cataluña resalta la contradicción que supone la consideración dual del carácter básico de determinados preceptos del LRL y de la LFCE, sin tener en cuenta la diferencia entre sus textos, con regulaciones que no por parecidas dejan de ser distintas, lo que conlleva, en su opinión, a que la opción entre aquello que es básico o no lo es resulte difuso e indeterminado.

A la luz de los razonamientos recogidos en el Auto de planteamiento que se configuran como presupuesto de la duda de constitucionalidad y de las alegaciones de las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña resulta preciso, antes de examinar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos legales cuestionados, referirse al alcance de los títulos competenciales del Estado que, a juicio de la Sala, pueden haber menoscabado dichos preceptos, así como a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia en la que aquéllos se encuadran, y a la calificación o no como básicos de los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y del texto refundido del régimen local de 1986 considerados como tales por el órgano promotor de la cuestión de inconstitucionalidad y su posible operatividad en este caso como parámetro de control.

**8.** En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los

funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8). Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido, en el marco de la legislación básica del Estado, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.1.1 EAC), título competencial que abarca a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma, y competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, en materia de régimen local (art. 9.8 EAC), título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por tanto, la función pública local. De una interpretación conjunta de los mencionados preceptos constitucional y estatutario, se deduce, pues, que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a la distinta calificación de los títulos competenciales recogidos en los arts. 9.8 y 10.1.1 EAC, el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial.

Por otra parte, en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19]. Desde la estricta perspectiva competencial este Tribunal Constitucional se ha referido a los diversos contenidos de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, en la que, al margen de otros posibles extremos que no afectan al caso planteado, ha de incluirse el régimen disciplinario en cuanto constituye uno de los aspectos esenciales de la regulación de su régimen estatutario (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4).

De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local.

**9.** Definido el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública y, más en concreto, en materia de régimen disciplinario de los funcionarios públicos, la cuestión que seguidamente hemos de afrontar es la relativa a la calificación como básicos de determinados preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y del texto refundido del régimen local de 1986 en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, debiendo dar respuesta, en primer lugar, a la problemática suscitada con ocasión del primero de los textos legales citados por las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña, esto es, a la posibilidad de inferir normas básicas de la legislación preconstitucional en una materia en la que el legislador estatal postconstitucional ha procedido a establecer de una manera aparentemente completa, en el ejercicio de sus competencias, las bases de la misma, sin que hubiera declarado básicas aquellas normas preconstitucionales.

Dicha posibilidad de inferir o deducir las bases, principios o criterios básicos de una materia de la legislación preconstitucional vigente fue admitida por el Tribunal Constitucional en la [STC 32/1981](#), de 28 de julio, al suscitarse la cuestión relativa a si, además de la relación lógica que existe entre la legislación básica, en cuanto competencia del Estado, y la legislación de desarrollo, en cuanto competencia de las Comunidades Autónomas, habría de darse también una relación cronológica, de modo que, hasta que el Estado no hubiera dictado la legislación básica sobre una materia, las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo en la misma no podían ejercer dichas competencias. En la citada Sentencia el Tribunal Constitucional declaró que “la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como una noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente”, sea ésta “anterior o posterior a la Constitución”.

Pero la cuestión suscitada en este proceso constitucional con la invocación por la Sala proponente del carácter básico de determinados preceptos de la LFCE no es la más genérica, relativa a la posibilidad de inferir de la normativa preconstitucional vigente las bases de una materia determinada en ausencia de una legislación postconstitucional sobre la misma, sino la más específica, referida a si es factible tal inferencia de una norma legal preconstitucional cuando el legislador estatal postconstitucional ha procedido a establecer una regulación aparentemente completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión. La noción formal de bases elaborada por la doctrina de este Tribunal Constitucional y la finalidad con ella perseguida de dotar de una determinación cierta y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas mal se compaginan con la posibilidad de poder seguir infiriendo bases de las normas legales preconstitucionales cuando el legislador estatal constitucional ha procedido en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases sobre una determinada materia, a menos que declare expresamente la pretendida naturaleza básica de esas normas legales preconstitucionales o dicha naturaleza resulte, sin lugar a dudas, de ser éstas un complemento indispensable de las normas básicas postconstitucionales por deducirse

de su propia estructura que no han pretendido agotar la regulación de todos los aspectos de la materia.

En modo alguno resulta ocioso recordar al respecto que, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de una completa libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, aceptando o no las que pudieran inferirse de las normas legales preconstitucionales o las fijadas anticipadamente por el Gobierno [SSTC [32/1983](#), de 28 de abril, FJ 12; [42/1983](#), de 20 de mayo, FJ 3 a); [76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 19], sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un Juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad. De otra parte, la función de control que sobre la legislación básica corresponde a este Tribunal Constitucional ha de circunscribirse a revisar la calificación hecha por el legislador estatal postconstitucional de una norma como básica y a decidir si la misma puede ser considerada formal y materialmente como tal, estándole vedado ampliar el alcance y contenido de lo definido inicialmente como básico por el legislador (SSTC [69/1988](#), de 19 de abril, FJ 5; [141/1993](#), de 22 de abril, FJ 3).

La respuesta al interrogante planteado, circunscrito únicamente a la posibilidad de inferir bases de normas legales preconstitucionales en el supuesto de que el legislador estatal postconstitucional hubiera procedido a establecer con aparente amplitud e innovación las bases de una determinada materia, no excluye, sin embargo, en razón de la distinta naturaleza y característica de uno y otro tipo de fuente y del carácter general de la labor que emprende el legislador estatal postconstitucional al fijar las bases de la materia, que excepcionalmente puedan considerarse básicas concretas regulaciones contenidas en normas preconstitucionales de rango infralegal compatibles con las mencionadas bases que regulen aspectos parciales de la materia en cuestión y resulten complemento necesario de las mismas. Así, este Tribunal Constitucional, aun siendo preconstitucional, consideró como base del régimen jurídico de los funcionarios públicos, ex art. 149.1.18 CE y en tanto estuvo vigente, la vía de acceso directo al cuerpo de Profesores de EGB que contemplaba el Real Decreto 375/1974, de 7 de febrero, en tanto establecía un modo excepcional de acceso a la función pública docente compatible con las previsiones básicas contenidas al respecto en el art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública (SSTC [75/1990](#), de 26 de abril; [86/1990](#), de 20 de junio).

El legislador estatal postconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos, aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales, están contenidas, principalmente, en la Ley 30/1984, de 2

de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de la Administraciones públicas, así como en las disposiciones legales que las modificaron. Por lo que se refiere, en concreto, al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuyo objetivo principal, según se señala en la Exposición de Motivos, es el de “suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado autonómico”, contiene un único precepto dedicado a dicha materia, su art. 31, cuyo apartado primero enumera un elenco de faltas tipificadas como muy graves, contemplando en el segundo, en su redacción original, la sanción de deducción proporcional de las retribuciones para las faltas de puntualidad y de asistencia cuando constituyan faltas leves. A ese apartado segundo del art. 31 le dio una nueva redacción el art. 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, al disponer que la diferencia en el cómputo mensual entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el funcionario dará lugar, salvo justificación, a la correspondiente deducción de haberes. Por su parte, el art. 1.3 de la citada Ley declara básico el mencionado art. 31.

Así pues, habiendo procedido el legislador postconstitucional a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, definiendo en cuanto al régimen disciplinario como norma básica común a todos ellos el art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario, al no haber sido declarados expresamente como básicos por el legislador estatal postconstitucional, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas postconstitucionales, al no existir dato alguno que permita deducir de manera cierta y clara que el legislador postconstitucional no haya pretendido agotar la regulación de los aspectos que ha estimado básicos de la materia.

**10.** La Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad también identifica como preceptos que han de operar como parámetros de control de la constitucionalidad de las normas legales cuestionadas los arts. 146.2, 148 y 150.2 LRL 1986, relativos todos ellos a distintos aspectos del régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración local, por considerarlos básicos en aplicación de la Disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL.

Ha de comenzar por señalarse al respecto que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es de fecha anterior a la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra diversos preceptos, entre ellos la mencionada Disposición final séptima, párrafo primero, letra b), LRL 1986. En su redacción original, dicha disposición establecía que, de conformidad con la Disposición transitoria primera LBRL, “en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá

el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllos”.

El Tribunal Constitucional entendió en la referida Sentencia que el inciso “conforme a su naturaleza” constituía una fórmula de determinación del carácter básico de la regulación contenida en los Títulos VI y VII LRL “implícita, inherente y casi inmanente, extraíble por inducción o deducción —inferencia— y, por razón de su naturaleza, resulta claramente incompatible con la constelación de requisitos y principios que sirven para configurar y exteriorizar el carácter básico de cualquier norma”, según una reiterada doctrina constitucional que “exige la calificación expresa de tal carácter básico o, excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad”. “La frase de la que nos venimos ocupando — continúa la Sentencia— no se ajusta al modelo formal de bases desde el momento en que se difiere su determinación a una actividad hermenéutica, la ‘inferencia natural’ desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su acepción genérica, sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de las normas básicas”.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del inciso “conforme a su naturaleza” de la mencionada Disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL 1986. Por el contrario consideró que su inciso final, “según disponga la legislación vigente en aquéllas”, “no es sino una remisión a otros lugares del ordenamiento jurídico mediante la técnica del reenvío, practicada habitual y pacíficamente para una mayor o mejor economía legislativa”, que contiene una calificación expresa pero indirecta en la determinación de lo básico, por lo que concluyó afirmando que, aunque quizás esta fórmula de reenvío no sea la mejor, sin embargo “no adolece de indeterminación en la calificación de lo básico ni en consecuencia provoca inseguridad jurídica alguna más allá de la molestia o dificultad material de localizar los textos legales dispersos o extravagantes”, rechazando, por consiguiente, el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra el transcrito inciso de la disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL (FJ 6).

Los preceptos del texto refundido del régimen local de 1986 identificados como básicos en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad —arts. 146.2, 148 y 150.2— se encuentran ubicados en el Capítulo II —“Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera”— del Título VII —“Personal al servicio de las Corporaciones Locales” — del referido texto legal, por lo que en aplicación de la Disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL 1986, depurada ya del vicio de inconstitucionalidad del que adolecía su redacción original, su calificación como básicos o no vendrá determinada por lo que “disponga la legislación estatal vigente en aquellas” materias que los mismos regulan. Pues bien, dado que en relación con el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, en general, y, en particular, de los funcionarios públicos de las corporaciones locales, el legislador estatal únicamente ha calificado como básico el mencionado art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, a cuyo contenido antes

se ha aludido, sin que ninguna previsión al respecto se contenga en la LBRL, hay que concluir, en virtud de la fórmula recogida para la determinación de lo básico en la Disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL, que no cabe predicar tal naturaleza de los citados arts. 146.2, referido al régimen de prescripción de las faltas disciplinarias, 148, que recoge un catálogo de medidas sancionadoras y su aplicación a las faltas en atención a su gravedad, y 150.2, que contempla la posibilidad de que el órgano competente para acordar la incoación del expediente disciplinario decreta o levante la suspensión provisional del interesado, todos ellos del texto refundido del régimen local de 1986.

En cualquier caso, abstracción hecha de la posible calificación como básicos de los indicados preceptos del texto refundido del régimen local de 1986, existe un obstáculo insalvable para que los mismos puedan operar como canon de control de constitucionalidad de los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad. En efecto, en modo alguno puede obviarse que la citada Ley ha sido aprobada en el ejercicio de la competencia que a la Comunidad Autónoma le corresponde ex art. 10.1.1 del EAC en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, no al amparo de la competencia que el art. 9.8 EAC le atribuye en materia de régimen local, título competencial, como hemos dicho, de carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por lo tanto, su función pública. Así lo ponen de manifiesto, como en su escrito de alegaciones sostienen los Letrados del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña, de un lado, el objeto de la Ley, definido su art. 1, que no es otro que la ordenación y regulación de la función pública de la Administración de la Generalidad y el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios y del régimen aplicable al personal restante y, de otro lado, la delimitación de su ámbito de aplicación, del que quedan expresamente excluidos, entre otros y en lo que aquí interesa, el personal al servicio de las corporaciones locales radicadas en el territorio de Cataluña [art. 2.3 b)].

El distinto ámbito material de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, — función pública de la Administración de la Generalidad— y de los ya reiteradamente mencionados preceptos del texto refundido del régimen local de 1986 —función pública local—, aunque no excluye la relevancia de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley catalana para determinar la de los equivalentes del Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio, como pusimos de manifiesto en el fundamento jurídico 2, impide, sin embargo, la consideración de los preceptos del LRL 1986 como parámetro de control de los cuestionados de la Ley catalana 17/1985. Pues es evidente que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el art. 10.1.1 EAC en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, la Comunidad Autónoma se encuentra sometida a las bases que dicte el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, pero no a las que, en el ejercicio de esa competencia estatal, resulten o puedan resultar específicas respecto a la función pública local, las cuales únicamente podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponde a la Comunidad Autónoma ex art. 9.8 EAC. En otras palabras, el contraste entre los preceptos del texto refundido del régimen local de 1986

propuestos como parámetros de control por el órgano judicial proponente y los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, en ningún caso podrá conllevar la declaración de inconstitucionalidad de estos últimos, al encontrar su respaldo en la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía de Cataluña a la Comunidad Autónoma sobre régimen estatutario de sus funcionarios, la cual no se encuentra limitada por las bases de la función pública local.

Dicha inconstitucionalidad, de todas formas, habría de predicarse de la norma que establece una identidad de régimen estatutario, sin necesidad de entrar a determinar su alcance, entre los funcionarios de la Generalidad de Cataluña y los funcionarios de las corporaciones locales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Pero esta cláusula de identidad de régimen estatutario no resulta, en el caso que nos ocupa, de los preceptos legales cuestionados, sino del art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, aprobada por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia que en materia de régimen local le atribuye el art. 9.8 EAC (Exposición de Motivos), cuyas previsiones sobre el personal al servicio de las entidades locales situadas en la Comunidad Autónoma desarrolló, en virtud de la autorización contenida en la Disposición final segunda de la citada Ley, el Decreto de la Generalidad 214/1990, de 30 de julio. Mas no es el citado art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, el cuestionado por el órgano judicial proponente, sino los ya mencionados arts. 74.4, 93 n) 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de abril, respecto a los cuales, en sí mismos considerados, como se ha dejado de manifiesto, no pueden operar como básicos ni, desde esta perspectiva, como canon de constitucionalidad los preceptos del texto refundido del régimen local de 1986 que se aducen en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

**11.** Descartado, por las razones expuestas en los fundamentos jurídicos 9 y 10, el carácter de norma básica de los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y del texto refundido del régimen local de 1986 que se citan en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser, obviamente, desestimada, en consecuencia, la infracción que, por la posible vulneración de estos preceptos, se les imputa a los preceptos legales cuestionados del orden constitucional de distribución de competencias por invadir la que al Estado corresponde ex art. 149.1.18 CE sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos al transgredir o contradecir sus previsiones lo dispuesto en los mencionados preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y del texto refundido del régimen local de 1986.

**12.** El otro título competencial atribuido al Estado por el art. 149.1 CE que la Sala considera que pueden vulnerar los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, es el relativo a “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE). En este caso, la duda de la Sala se fundamenta en consideraciones que atañen a la posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), por más que no llegue en ningún momento a afirmar que los preceptos cuestionados infrinjan el correspondiente precepto de la Constitución.

Frente al inicial entendimiento del título competencial que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE, su naturaleza y alcance han sido precisados por el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FFJJ 7 y 8), por lo que la referencia a la doctrina constitucional establecida al respecto, reiterada posteriormente en la STC 173/1998, de 23 de julio (FJ 9), resulta insoslayable para determinar cómo ha de articularse esta competencia estatal con las asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, más concretamente, en lo que en este caso interesa, con la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública autonómica y local.

La expresión “condiciones básicas” no es sinónima de las locuciones “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”, por lo que “la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales–legislación autonómica de desarrollo”, de forma que “el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a) y, en el mismo sentido, STC 188/2001, de 24 de septiembre, FJ 4].

Por lo tanto, el título competencial del art. 149.1.1 CE “lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9).

Por su parte, y en cuanto al principio constitucional de igualdad, en el que se halla evidentemente relacionada la competencia estatal antes descrita, la doctrina de este Tribunal puede expresarse en los términos del FJ 10 de la STC 37/1987, de 26 de marzo: “El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales” (en el mismo sentido, SSTC 227/1988, de 9 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7; 186/1993, de 7 de junio, FJ 3;

319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 173/1998, de 23 de julio, FJ 10; 131/2001, de 7 de junio, FJ 4).

Concretando esa doctrina al ámbito del derecho administrativo sancionador afirmamos en la STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8, lo siguiente:

“El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, FJ 2) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales”.

Con mayor razón, en este caso, que se desenvuelve en el ámbito disciplinario y afecta sólo, por tanto, a los sometidos a una especial sujeción, ha de admitirse que las Comunidades Autónomas puedan establecer, con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan.

**13.** A la luz de la doctrina constitucional expuesta hemos de examinar las concretas dudas de constitucionalidad que a la Sala le suscitan los preceptos cuestionados de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

El art. 93 n) de la Ley autonómica tipifica como falta muy grave en el ámbito de la función pública de la Generalidad “causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y bienes de la Generalidad”, siendo cuestionada su constitucionalidad por no aparecer recogida dicha conducta en el elenco de faltas muy graves que establece el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, precepto considerado explícitamente integrante de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos por su art. 1.3. En opinión de la Sala proponente el legislador autonómico, al añadir un nuevo tipo al catálogo de faltas muy graves del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha infringido el orden constitucional de distribución de competencias al invadir la que le corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas.

Antes de proceder al análisis de la cuestión es preciso subrayar que aquí, dado que, como

acabamos de resaltar, no ha sido cuestionada la cláusula de identidad de régimen estatutario entre los funcionarios autonómicos y locales establecida en el art. 307.1 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, el problema a resolver se limita a determinar la medida en que la competencia autonómica de desarrollo del régimen estatutario de sus propios funcionarios, que no es sino una manifestación de las potestades de autoorganización inherentes al concepto mismo de autonomía, ha de entenderse limitada por la regulación básica estatal.

Las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña estiman que el planteamiento que subyace en la duda de constitucionalidad del órgano judicial sobre la posibilidad de que el legislador autonómico desarrolle y complemente la normativa básica estatal, vacía de contenido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución asumida por la Comunidad Autónoma ex art. 10.1.1 EAC en materia de función pública autonómica, pues, aunque el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, constituye en cuanto norma básica un marco que ha de ser seguido en sus principios y respetado en su contenido, dicho marco no puede entenderse, sin embargo, como una lista cerrada o *numerus clausus* que impida al legislador autonómico su desarrollo. Tras insistir en que el precepto cuestionado no infringe la normativa básica del Estado, sino que la desarrolla en el ejercicio de la competencia que a la Comunidad Autónoma le atribuye el art. 10.1.1 EAC, el Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad argumenta sobre su buena lógica jurídica, al calificarse como falta grave en el art. 94 e) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, el hecho de causar por negligencia o mala fe daños graves en la conservación de los locales, del material o de los documentos del servicio, así como sobre la circunstancia de que la conducta cuestionada aparece recogida como falta muy grave en la legislación en materia de función pública de distintas Comunidades Autónomas. A lo que añade el Letrado del Parlamento de Cataluña que la negligencia o mala fe que exige el art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de abril, se refiere a la negligencia o mala fe en el desarrollo de las tareas propias del funcionario público, que se hayan presentes en todas las faltas muy graves tipificadas en la legislación básica del Estado.

Como punto de partida para resolver la cuestión suscitada ha de señalarse que no cabe negar, como admiten en sus escritos de alegaciones las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña, el carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas al art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, pues el repertorio de comportamientos que califica como faltas muy graves no persigue otro objetivo que el de lograr, en aras de los intereses generales, una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial de la función pública, cual es el relativo a su régimen disciplinario [STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4 c)], mediante la descripción de conductas típicas que no son sino parte de las normas que enuncian deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 8) y con las que se persigue garantizar, en definitiva, un adecuado y eficaz desempeño de la función pública.

Ahora bien, como reiteradamente ha declarado este Tribunal Constitucional respecto a la articulación de las bases y su desarrollo como esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, esa regulación normativa uniforme, a la que responde la

noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, que cada Comunidad Autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 44/1982, de 8 de julio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

En este sentido ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, FJ 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 29). De modo que el carácter básico del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica.

Pues bien, el art. 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, reproduce en su integridad el elenco de faltas muy graves recogido en el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, añadiendo al mismo en su letra n) una conducta que no se encuentra prevista en la legislación estatal. La tipificación de dicha conducta como infracción muy grave, que responde a la finalidad de proteger el patrimonio y los bienes de la Generalidad frente a daños muy graves causados por negligencia o mala fe en el desempeño de la función pública, complementa el catálogo de infracciones muy graves que establece el citado art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el ejercicio de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por el art. 10.1.1 EAC, sin que quepa apreciar incompatibilidad o contradicción alguna entre el precepto legal autonómico y la norma básica estatal, ni con la finalidad que ésta persigue, por lo que en este extremo debe ser desestimada la cuestión de inconstitucionalidad.

**14.** Aunque el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se presenta huérfano de toda argumentación respecto a la posible contradicción del art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, con el art. 149.1.1 CE, tampoco puede prosperar la conclusión a la que llega el Fiscal General del Estado sobre su inconstitucionalidad por infringir el citado precepto constitucional al suponer una quiebra del principio de igualdad de los funcionarios, sea cual sea la parte del territorio nacional en el que desempeñen sus funciones. Como ya hemos visto, la ausencia de una monolítica uniformidad jurídica no infringe necesariamente el art. 149.1.1 CE, ya que este precepto no exige “un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado”, lo que, por otra parte, sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el Título VIII de la Constitución, “sino que, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales” (STC 120/1998, de 20 de junio, FJ 4), sin que la misma pueda entenderse

quebrada en este caso como consecuencia de la tipificación como falta muy grave de la conducta descrita en el art. 93 n) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, que, al no establecer una diferencia que afecte a las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos, ni implique privilegios económicos o sociales (STC 97/2001, de 5 de abril, FJ 8), ni suponga una infundada o irrazonable diferencia de trato (STC 87/1985, de 16 julio, FJ 8) tampoco vulnera las exigencias del principio de igualdad.

**15.** Objeto de una consideración conjunta pueden ser los arts. 74.4, 97.1 d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, dado el idéntico planteamiento en que se sustentan las dudas de constitucionalidad que suscitan a la Sala proponente. El primero de los citados preceptos, en cuanto prevé como medida cautelar, al iniciarse un expediente disciplinario por hechos directamente relacionados con las funciones que tengan encomendadas, que el funcionario pueda ser trasladado de su puesto de trabajo a otro dentro de la misma localidad, se estima que puede ser contrario a los arts. 47, 48 y 49 LFCE y 150.2 LRL, al no aparecer contemplada expresamente dicha medida cautelar en los citados preceptos estatales que la Sala considera como básicos.

Por su parte, el art. 97.1 d), al establecer como sanción que puede imponerse por faltas calificadas como graves la pérdida de uno a tres grados personales, contravendría la legislación básica estatal en materia de función pública, constituida en este caso, según se señala en el Auto de planteamiento de la cuestión, por los arts. 91 LFCE y 148 LRL, preceptos en los que no aparece recogida dicha sanción. Y, en fin, el art. 99 devendría inconstitucional en cuanto dispone para las faltas leves y sus correspondientes sanciones un plazo de prescripción diverso al señalado en los arts. 87.2 LFCE y 146.2 LRL, preceptos también calificados como básicos por la Sala proponente.

Los preceptos citados vulnerarían, junto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, que ya hemos analizado, la que para el Estado deriva del art. 149.1.1 CE (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), al introducir divergencias sustanciales en relación con el régimen sancionatorio previsto en la legislación estatal, sin que existan o se alcance a descubrir las razones que podrían justificar esta singularidad sancionadora en la legislación autonómica, resultando, en consecuencia, afectado el derecho a la igualdad.

La conclusión no puede ser sino desestimatoria, dado que los preceptos invocados por la Sala no son básicos como dijimos en el fundamento jurídico 11. Por otra parte, como hemos señalado en el fundamento jurídico 12, con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a), al referirnos al contenido y alcance del art. 149.1.1 CE, este precepto, ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, resultando evidente que el contenido de los arts. 74.4, 97.1 d) de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, en los concretos extremos cuestionados, no afecta en sí mismo considerado a las condiciones básicas, entendidas como contenido primario,

facultades elementales y límites esenciales, para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Este razonamiento es aplicable también al plazo de prescripción previsto en el art. 99 pues, frente al carácter genérico del instituto, ha de subrayarse que el plazo sólo es distinto en materia de faltas leves.

## **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 las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil dos.