

Por otra parte, el Auto del Tribunal Central de Trabajo ha colocado al recurrente en una situación de indefensión. Tras citar y glosar diversas resoluciones de este Tribunal, relativas a la necesidad de interpretar los requisitos de forma no como valores autónomos que tengan sustantividad propia, sino como instrumentos para lograr una finalidad legítima, de donde se impone una interpretación finalista y una valoración del incumplimiento de los requisitos formales en proporción a las consecuencias que de él se desprendan, el demandante concluye diciendo que «todo lo anterior implica una especial orientación interpretativa de la legalidad por parte de los Tribunales, los cuales, en la medida en que no la atiendan pueden vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, como ha tenido lugar en este caso».

2. La Sección Segunda abrió el trámite de inadmisibilidad del art. 50 de la LOTC por posible concurrencia de las causas de inadmisión consistentes en extemporaneidad [art. 50.2 a) en relación con el 44.2 de la LOTC], falta de copia de la resolución impugnada [art. 49.2 b)] y posible falta de agotamiento de los recursos [50.1 b) en relación con el 44.1 a) LOTC]. Tras las alegaciones del demandante y del Fiscal, la Sección Segunda, por providencia de 14 de marzo de 1988, acordó admitir a trámite el recurso, reclamar las actuaciones al Tribunal Central de Trabajo y a la Magistratura núm. 18 de las de Madrid, e indicar a esta última que debe emplazarse para que puedan comparecer ante este Tribunal a quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

La Sección, por providencia de 4 de mayo de 1988, acordó tener por personado a don Carlos Dorremochea Aramburu, acusar recibo de las actuaciones y dar vista de éstas al demandante, a la parte comparecida y al Ministerio Fiscal por plazo común para evacuar las alegaciones del art. 52.1 de la LOTC.

3. El Procurador del Ente demandante, en su escrito de alegaciones, se limitó a ratificar y a dar por íntegramente reproducida su demanda.

La representación procesal de don Carlos Dorremochea comienza en su escrito por denunciar la extemporaneidad del recurso, pues habiendo sido notificado el Auto impugnado el 16 de junio de 1987, el día de interposición del recurso, que fue el 10 de julio del mismo año, habían transcurrido con creces los veinte días de que habla el art. 44.2 de la LOTC. En cuanto al fondo del recurso, éste carece de dimensión constitucional, pues el Tribunal no tiene por qué realizar «la mediación» que de él solicita la demandante para unificar o resolver las distintas interpretaciones sostenidas al respecto por el Tribunal Central y por el Supremo, citando la STC 41/1988 de esta misma Sala en idéntico recurso al actual (el R.A. 1.286/1986) en la que, como ahora pide la parte codemandada, fue desestimado el recurso del Ente Público RTVE.

El Fiscal, en un brevisimo fundamento jurídico, cita otros recursos de amparo idénticos al actual, da por reproducido aquí y ahora todo lo que allí alegó, y concluye pidiendo que esta Sala «acuerde conceder el amparo solicitado».

4. Por providencia de 3 de octubre del corriente año se señaló para deliberación y votación el día 19 de diciembre actual.

II. Fundamentos jurídicos

1. Denunciada por la representación del señor Dorremochea la extemporaneidad del recurso hemos de ocuparnos, para empezar, en el análisis de la existencia o no de tal causa de inadmisión que, apreciada ahora, lo sería de desestimación. Sucede, sin embargo, que no concurre en el presente caso. El Auto de 6 de mayo de 1987 de la Sala Primera del Tribunal Central de Trabajo fue notificado al Ente Público RTVE el 16 de junio de 1987, como consta en certificación de la Secretaría de la Magistratura núm. 18 de Madrid, fechada a 5 de noviembre de 1987 y presentada a este Tribunal en el trámite correspondiente. Comenzando a computar el plazo desde el día 17 de junio y excluyendo los días inhábiles (entre los que hay que contar el jueves 18, día del Corpus Christi), el último día del plazo de interposición fue el 10 de julio, fecha en la que se presentó el recurso ante este Tribunal.

2. La primera vía argumental en la que el Ente demandante basa su recurso no puede ser atendida por este Tribunal ni constituye motivo para concederle amparo. La discrepancia razonada por uno y otro Tribunal que pueda haber entre el Central de Trabajo y el Supremo a propósito de la exigibilidad al Ente Público RTVE de los depósitos y consignaciones regulados por los arts. 170 y 181 de la Ley de Procedimiento Laboral no es cuestión que deba ser resuelta por esta Sala, pues el Tribunal Constitucional no cuenta entre sus competencias la de actuar

como órgano extraordinario en revisión para unificar jurisprudencia. Por otra parte, la situación de inseguridad jurídica que denuncia el recurrente con apoyo en el art. 9.3 de la Constitución no es algo que deba repararse por vía de amparo constitucional, pues aquel artículo no es por sí solo fuente de la acción o recurso de amparo ex art. 53 de la Constitución. En reiteradas ocasiones hemos repetido que no nos corresponde la unificación de los criterios judiciales ni decidir la pauta a seguir en el orden estrictamente procesal por los Tribunales, pues «la interpretación de los requisitos legales exigibles para tener acceso al recurso es un tema de mera legalidad ordinaria (STC 41/1988, de 14 de marzo), Sala Primera, en recurso de amparo interpuesto por el mismo Ente Público R.A. 1.286/1986».

3. Muy otro debe ser el enjuiciamiento que hagamos del Auto impugnado desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial, interpretado ésta tal y como lo ha sido en constante jurisprudencia de este Tribunal. Como dijimos en una Sentencia del Pleno (STC 18/1988, de 16 de febrero) en un caso idéntico al actual, continuando una línea compuesta, entre otras, por la STC 180/1987, y después por las SSTC 61/1988 y 62/1988, no siendo opuesto a la Constitución ni al derecho a la tutela judicial el requisito de la consignación exigida por el art. 181 de la LPL, ni vulnerando tampoco este derecho fundamental el criterio del Tribunal Central, consistente en exigir su cumplimiento al Ente Público RTVE, es claro, sin embargo, que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial, porque ni la Magistratura reaccionó frente a la declaración espontánea del hoy demandante, relativa a que se consideraba exento del cumplimiento de tal requisito, ni el Tribunal Central, que, según su doctrina, debía considerar inexcusable el cumplimiento del requisito de consignar el depósito de 2.500 pesetas, pudo sin más decretar por Auto un desistimiento que no era atribuible a quien se consideraba exento de lo que el Tribunal valoraba como requisito de obligado cumplimiento. El Tribunal debió permitir que fuese rectificada por el Ente, allí y aquí recurrente, su inobservancia y, en consecuencia, debió abrir para ello el oportuno plazo para que se pudiera subsanar la falta cometida. Al no haberlo hecho, el recurrente se ha visto desprovisto de su recurso, sin haber incurrido en negligencia culposa, sino en una interpretación razonable, apoyada en resoluciones del Tribunal Supremo y habiendo sido tácitamente respaldado en su criterio por la misma Magistratura que, ni en su Sentencia ni al anunciar el demandante su recurso, le hizo ver la exigencia de lo que él entendía como no exigible. El Tribunal Central debió advertirle de la necesidad de consignar el depósito y debió darle plazo para subsanar el citado defecto procesal. Si lo hubiera hecho, habría actuado en virtud de una interpretación más favorable a los derechos del art. 24.1 C.E., que es la correcta, como este Tribunal ha declarado reiteradamente. Por el contrario, su Auto de 6 de mayo de 1987, declaró indebidamente por desistido al recurrente y violó por todo lo dicho su derecho a la tutela judicial efectiva.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Ente Público Radio Televisión Española, y, en consecuencia:

1. Declarar la nulidad del Auto del Tribunal Central de Trabajo de 6 de mayo de 1987, dictado en el recurso de suplicación 1.156/1984.
2. Reconocer al demandante su derecho a la tutela judicial efectiva.
3. Restablecerlo en el ejercicio de tal derecho, para lo cual el Tribunal Central de Trabajo deberá concederle un plazo para subsanar el defecto relativo a la consignación del depósito de 2.500 pesetas, previsto en el art. 181 de la Ley de Procedimiento Laboral, tras de lo cual continuará la tramitación del recurso de suplicación en la forma que sea conforme a Derecho.

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

Dada en Madrid a diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Rubricados.

882

Pleno. Sentencia 248/1988, de 20 de diciembre. Conflicto positivo de competencia 345/1984. Promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con determinados artículos del Decreto del Gobierno Vasco 287/1983, de 28 de diciembre, sobre «Procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada».

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y

Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mor y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 345/84, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en

relación con los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto dictado por este último, núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre «Procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada»: Ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Rafael Jiménez Asensio, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 11 de mayo de 1984, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia frente a los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, de «Procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada», dictado por el Gobierno del País Vasco, una vez desatendido por este órgano el correspondiente requerimiento de incompetencia que le fue dirigido por el Gobierno de la Nación.

2. El planteamiento del conflicto se basa, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) A diferencia de los conflictos positivos de competencia resueltos por las SSTC 26/1982, de 24 de mayo, y 44/1982, de 8 de julio, que versan sobre la misma materia pero se refieren a competencias de ejecución, el presente conflicto atañe a la titularidad de competencias normativas sobre la concesión de emisoras con frecuencia modulada. No obstante, es preciso tener en cuenta la doctrina establecida en aquellas Sentencias, según la cual las competencias autonómicas en tal materia se encuentran supeditadas al respeto de la normativa básica estatal, en virtud del art. 149.1.27 de la Constitución, y a la efectiva limitación de las competencias autonómicas asumidas en los Estatutos de Autonomía, por la remisión que los mismos hacen al Estatuto de Radiodifusión y Televisión y a sus normas técnicas de desarrollo. Partiendo de este criterio jurisprudencial, la cuestión se reduce a determinar si los preceptos del Decreto vasco ahora impugnado infringen o no las normas básicas del Estado, entendiéndose por tales las que se contienen en el citado Estatuto de Radio y Televisión, así como, según admite la STC 44/1982 y establece el art. 2 de dicho Estatuto, «sus disposiciones complementarias de orden técnico». Quiere ello decir, en opinión del Abogado del Estado, que la competencia normativa de las Comunidades Autónomas se configura como abstracta y residual, y que no tiene un contenido predeterminado, sino que la determinación del mismo ha de hacerse a la vista de lo que constituyen las bases normativas producidas por la acción del Estado, quien ostenta la competencia para determinar el contenido, extensión, alcance e incluso el rango jerárquico de las disposiciones que deben considerarse básicas, sin que contra ello pueda argumentarse, con criterios subjetivos, sobre el carácter principal o accesorio de cada precepto. En este sentido, estima que debe afirmarse el carácter básico del Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, sobre el «Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de la Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia» carácter básico que, en su opinión, confirma la referida STC 44/1982; por ello, toda norma autonómica que infrinja lo dispuesto en dicho Real Decreto supone una invasión de las competencias del Estado. A ello añade que, como se desprende de la STC 26/1982, el otorgamiento de concesiones a particulares, relativas a un medio privilegiado de comunicación social que implica el ejercicio de la libertad de expresión reconocido en el art. 20 de la Constitución, debe hacerse de acuerdo con una reglamentación objetiva y uniforme para todo el territorio nacional porque, entre otros, está en juego el principio de igualdad. Por lo demás, no pueden desconocerse las razones que han llevado al constituyente a reservar al Estado el ejercicio de aquella competencia básica, como son el hecho de que afecta a una materia sometida a una intensa disciplina internacional, y la limitación o escasez de los medios de transmisión.

b) Partiendo de lo anteriormente expuesto, sólo queda poner de relieve la divergencia existente entre la norma autonómica objeto de conflicto y la normativa estatal que debe considerarse básica. Así, el art. 5 del Decreto controvertido dispone que los programas de emisoras institucionales serán «preferentemente» educativos y culturales, mientras que el art. 7.2 del Real Decreto 1433/1979 dispone que esos mismos programas deberán ser educativos y culturales. De otra parte, según el Decreto vasco las entidades públicas locales concesionarias sólo podrán aceptar el patrocinio de sus programas si la firma patrocinadora dispone de establecimiento permanente en la población en que tenga su sede la emisora, limitándose a la publicidad de la firma sin que quepa hacer propaganda de productos o marcas comerciales; mientras que el citado precepto del Real Decreto prohíbe terminantemente a las emisoras institucionales difundir publicidad y presentar programas patrocinados por firmas comerciales. Del mismo modo, el art. 10 del Decreto impugnado establece que ninguna persona física o jurídica privada podrá participar como socio en más de una emisora privada de frecuencia modulada dentro de la Comunidad Autónoma, mientras que el art. 10 del Real Decreto ordena que ninguna persona física o jurídica pueda explotar más de una emisora en ondas métricas con modulación de frecuencia que cubra sustancialmente la misma área de servicio. Asimismo, el art. 12 del Decreto vasco fija el plazo de concesión en diez

años, mientras que el Real Decreto, en su art. 7.4, lo fija tan solo en tres años. Por último, el art. 14 e) del Decreto en cuestión establece un horario mínimo de emisión de dos y doce horas diarias para las emisoras institucionales y comerciales respectivamente, mientras que el art. 10 f) de la Orden estatal de 28 de agosto de 1980, de desarrollo del Real Decreto 1433/79, establece de forma correlativa un horario mínimo de ocho y dieciséis horas.

Por todo ello, el Abogado del Estado solicita de este Tribunal que declare que las competencias normativas ejercidas en los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto del Gobierno Vasco 287/83 competen al Estado, con la consiguiente declaración de nulidad de dichos preceptos. Asimismo invoca el art. 161.2 de la Constitución, a los efectos suspensivos prevenidos en el mismo.

2. Admitido a trámite el presente conflicto positivo de competencia y acordada la suspensión de los preceptos impugnados, por providencia de 16 de mayo de 1984 de la Sección Primera de este Tribunal, se da traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno Vasco, quien comparece el 14 de junio de 1984, representado por el Letrado don Rafael Jiménez Asensio, formulando las siguientes alegaciones:

a) Dada la innegable divergencia que existe entre los artículos del Decreto 287/1983 objeto del conflicto y las normas correlativas del Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y de la Orden de 28 de agosto de 1980, que lo desarrollan, la cuestión se centra en determinar si esa normativa estatal posee o no carácter básico. El Abogado del Estado parte de la premisa de que el Real Decreto 1433/1979 en su totalidad constituye normativa básica, sin que en ningún momento justifique tal presunción, salvo una remisión constante a las SSTC 26 y 44/1982. Ahora bien, en estas Sentencias se declara que, al tratarse de legislación anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, dicho Real Decreto parte de la competencia estatal en la materia, por lo que, al no plantearse en el mismo la cuestión competencial, es preciso, una vez aprobados los Estatutos, proceder «a una interpretación sistemática de dicha legislación que permita adaptar su contenido a la nueva forma de organización territorial del Estado, interpretación que debe tener en cuenta los principios que, en orden a la distribución de competencias en materia de radiodifusión, informan la Constitución y el Estatuto de Autonomía... y el propio Estatuto de la Radio y la Televisión en su art. 2.3». En este sentido, el art. 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo de las normas básicas en materia de medios de comunicación social. No cabe duda de que, según resulta de la jurisprudencia constitucional, tal normativa básica está contenida en la Ley 4/1980, cuyo art. 2.1 dispone que «el presente Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión...». Sobre esta prescripción existe unidad de criterios. Pero la divergencia y el problema se plantean a la hora de interpretar cuáles son y qué alcance tienen aquellas «disposiciones complementarias de orden técnico».

b) Sin intención de elaborar una teoría acerca del concepto de «normas básicas», entiende el representante del Gobierno Vasco que lo que la Constitución pretende al atribuir al Estado la competencia para dictarlas es, teniendo en cuenta el criterio del interés general, establecer una normativa que garantice un común denominador, a partir del cual cada Comunidad Autónoma pueda establecer las peculiaridades que estime convenientes, de acuerdo con las competencias que ha asumido. El criterio central que debe tomarse en consideración para deslindar el contenido de lo básico es, pues, el del interés general, y conforme al mismo debe analizarse si las normas invocadas por el Abogado del Estado y contenidas en el Real Decreto 1433/1979 y la Orden de 28 de agosto de 1980 son o no básicas, sin olvidar que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de su autonomía política y de lo dispuesto en el art. 19 de su Estatuto, tiene potestad para dictar una normativa propia sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada, aunque regule esta materia de modo distinto que la legislación estatal, pues la exigencia de uniformidad haría imposible el autogobierno.

Conforme a ello, reconoce el representante del Gobierno Vasco que el Real Decreto 1433/1979 contiene normas básicas, pero cuestiona la tesis del Abogado del Estado de considerar básicas todas las normas del citado Real Decreto. Al respecto pone de manifiesto cómo, según el representante del Gobierno, las razones del constituyente para reservar al Estado la normativa básica en esta materia son la intensa disciplina internacional a que está sometida la misma y la escasez o limitación de los medios de transmisión; ninguno de estos aspectos —señala— atañe a la divergencia normativa que subyace en el presente conflicto, por lo que debe concluirse que la diferente regulación contenida en los preceptos impugnados no afecta al interés general. Además —añade—, la expresión «disposiciones complementarias de orden técnico» que utilizar el art. 2.1 de la Ley 4/1980 tiene un claro contenido finalista, vinculado a las competencias que mantiene el Estado sobre el espacio radioeléctrico, en cuyo respecto la Comunidad Autónoma puede actuar su propia política de concesión de emisoras. En cambio, aquella expresión no hace referencia a libertades como las de expresión y de empresa, pues en tal caso violaría la reserva formal de Ley establecida en el art. 53 de la Constitución.

c) De acuerdo con los criterios generales expuestos, el representante del Gobierno Vasco analiza la divergencia entre los preceptos controvertidos del Decreto 287/1983 y las correspondientes normas estatales. En su opinión, el que el art. 5 del Decreto vasco defina el contenido de la programación de las emisoras institucionales como «preferentemente» y no exclusivamente educativo y cultural no infringe ninguna norma básica del Estado, así como tampoco el que dicho artículo permita patrocinar tales emisoras a establecimientos comerciales que tengan su sede en el lugar de emisión, con la consiguiente reducción de las repercusiones gravosas de aquéllas sobre los presupuestos locales, debiendo, además, considerarse —añade— la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de publicidad (art. 10.27 del EAPV). La misma falta de trascendencia constitucional, desde el punto de vista competencial, reviste, a su juicio, el que el art. 10 impugnado limite más que la norma estatal el radio de acción en el que es posible adquirir varias concesiones de emisoras, con el fin de evitar los oligopolios. Tampoco acierta a comprender que el plazo de tres años para dichas concesiones deba considerarse básico y no pueda ser ampliado por la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial de competencia, lo que cabe predicar también de la divergencia que, en cuanto al horario mínimo de emisión, se produce entre el art. 14 e) del Decreto Vasco y la orden estatal de 28 de agosto de 1980.

En virtud de las consideraciones expuestas, solicita de este Tribunal la declaración de que los preceptos controvertidos no invaden competencia alguna del Estado y que reconozca la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para dictarlas.

3. Por Auto de 8 de noviembre de 1984, el Pleno de este Tribunal, tras oír al Abogado del Estado y a la representación del Gobierno Vasco, acuerda mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de los arts. 5.2, 12 y 14 e) del Decreto 287/1983 del Gobierno Vasco, y alzar dicha suspensión en lo que se refiere al art. 10 del mismo.

4. Por providencia de 22 de noviembre de 1988, el Pleno acuerda fijar el día 24 siguiente para deliberación y votación de la Sentencia en el presente conflicto.

5. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 de noviembre de 1988, el Abogado del Gobierno Vasco don Ignacio López Cárcamo, en representación y defensa de aquél, tras señalar que con fecha del día 28 anterior ha recibido la providencia por la que se fija el día para la deliberación y votación de la Sentencia resolutoria del presente conflicto, manifiesta que en éste concurre la circunstancia de encontrarse su objeto derogado expresamente, por lo que, a su juicio, es aplicable la doctrina de este Tribunal en relación con la necesaria permanencia de la controversia competencial implicada en el conflicto y cita, a este respecto, la Sentencia de 20 de octubre de 1986 y el Auto de 26 de abril de 1988. Añade que, en efecto, el objeto del presente conflicto es el Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, derogado expresamente por la disposición derogatoria del Decreto 240/1986, de 11 de noviembre, publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 227, de 19 de noviembre de 1986, del que adjunta copia. Por todo lo cual solicita de este Tribunal que acuerde la admisión del escrito en cuestión y, en consecuencia, declare la inexistencia de objeto posible en el presente conflicto positivo de competencia.

6. Por providencia de 2 de diciembre de 1988, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acuerda tener por recibido el escrito anterior y dar traslado del mismo al Abogado del Estado para que en el plazo de tres días alegue lo que estime oportuno en relación con la solicitud de que se declare la inexistencia de objeto posible en el conflicto positivo de competencia.

7. Por escrito registrado el 9 de diciembre de 1988, el Abogado del Estado solicita que se le tenga por opuesto a que el Tribunal declare «la inexistencia de objeto posible» del presente conflicto en los términos interesados por la parte contraria y decida dicho conflicto por Sentencia.

Los argumentos en los que fundamenta su pretensión son, en síntesis, los siguientes: a) No puede aceptarse la tesis sostenida por el Gobierno Vasco según la mera derogación del Decreto 287/1983 por el Decreto 240/1986 supone necesariamente la desaparición de la controversia sobre la competencia, ya que, si bien la derogación de la disposición, o la anulación de la resolución o acto que haya dado ocasión a la traba del conflicto, es condición necesaria, no es, sin embargo, suficiente para la terminación anormal del conflicto (es decir, una determinación no producida por Sentencia) en virtud de una declaración de voluntad o conducta significativa de la parte pasiva; b) Una derogación o anulación puede no tener sentido inequívoco, por lo que sólo cuando vaya acompañada de allanamiento o tenga como objetivo e indudable resultado satisfacer extraprocesalmente la pretensión conflictual existirá la base precisa para declarar la terminación anormal del conflicto, siendo a este respecto, de la mayor importancia, tanto en el caso de allanamiento como, más especialmente, en el de satisfacción extraprocesal, la voluntad que manifieste la parte actora del conflicto; c) El escrito del Abogado del Gobierno Vasco no es de allanamiento, ni de él puede desprenderse la conclusión inequívoca de que se ha producido una satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida por el promotor del conflicto; d) El conflicto versaba sobre los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto Vasco 287/1983 y el Decreto 240/1986 no reitera el contenido de los arts. 5.2 y 10 de aquél, pero, en

cambio, contiene normas sobre la fijación del plazo concesional y la renovación de la concesión (arts. 6.2 y 7.3), materia hoy regulada en la disposición adicional sexta, 2 a), de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones, y el régimen del horario de emisión, tanto en el art. 14 e) del Decreto 287/1983 como en el art. 13 d) del Decreto 240/1986 sigue siendo divergente del contenido en el art. 10 f) de la Orden de 28 de agosto de 1980, mantenida en vigor en la disposición transitoria primera, 1, de la Ley 31/1987, aparte de que el Decreto 287/1983 estuvo vigente casi tres años y la derogación hecha por el Decreto 240/1986 es *pro futuro*; e) El repetido escrito del Abogado del Gobierno Vasco es, además, intempestivo, ya que se ha presentado después de notificarse a las partes el señalamiento para deliberación y votación del fallo, mientras corre el plazo para dictar Sentencia, cuando el Decreto 240/1986 se publicó el 19 de noviembre de 1986, hace más de dos años.

II. Fundamentos jurídicos

1. Habiendo suscitado el representante del Gobierno Vasco, una vez notificada a las partes la providencia en la que se acordaba fijar el día para deliberación y votación de la Sentencia resolutoria del presente conflicto, la cuestión relativa a la inexistencia de objeto posible del mismo basada en que el Decreto 287/1983, había sido derogado por el Decreto 240/1986, ambos del Gobierno Vasco, y habiéndose opuesto el Abogado del Estado a la pretensión de que este Tribunal declarara tal inexistencia, es preciso ante todo pronunciarse sobre el tema, ya que de la solución que se adopte al respecto depende el que haya de abordarse o no la cuestión de fondo planteada, es decir, la controversia competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Pues bien, a juicio de este Tribunal, el hecho de que el Decreto 287/1983, objeto del presente conflicto, haya sido derogado por el Decreto 240/1986, ambos del Gobierno Vasco, no priva al conflicto sobrevenidamente de objeto, por lo que la controversia competencial, que sigue existiendo, ha de ser resuelta, en cuanto al fondo de la misma, mediante Sentencia.

Como este Tribunal ha puesto de relieve en la reciente Sentencia 182/1988, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquéllos exigen aún, porque así lo demandan las partes —o, como ahora ocurre, una de ellas—, una decisión jurisdiccional que declare, constanding si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional y estatutaria (fundamento jurídico 1.º)

En definitiva, este Tribunal está llamado a pronunciarse como ha señalado la STC núm. 119/1986, —invocada en apoyo de su posición por el Abogado del Estado—, sobre la titularidad de una competencia en la medida y hasta tanto se trate de una competencia controvertida (fundamento jurídico 3.º)

Por otra parte, es cierto que, si la norma objeto de un conflicto es derogada por otra posterior, puede provocarse sobrevenidamente la pérdida de objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia, pero el supuesto que ahora se nos plantea, dada las circunstancias que en él concurren, requiere una decisión sobre el fondo.

En efecto, y recogiendo, en parte, los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado, deben tenerse en cuenta las siguientes particularidades:

a) No ha habido manifestación, expresa o tácita, de allanamiento a la pretensión del actor por el demandado.

b) Aunque no sea absolutamente decisiva, debe tomarse en consideración en este tipo de supuestos la manifestación de voluntad del promotor del conflicto, quien, en el caso que nos ocupa, entiende que no concurre la hipótesis de la satisfacción extraprocesal de su pretensión.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que en todos aquellos supuestos en que, tras la derogación de la norma objeto de conflicto, este Tribunal declaró por Auto la terminación del mismo, basada en la desaparición del objeto de la controversia, por entender que concurría el supuesto de satisfacción extraprocesal de la pretensión, con desistimiento expreso o implícito, las partes han estado de acuerdo en ese modo de terminación del proceso, sin necesidad de que el Tribunal entrase a resolver sobre el fondo del litigio (en tal sentido, pueden citarse, entre otros, los AATC 49/1981, 31/1983, y los recientes de 16 de febrero y de 26 de abril de 1988, recaídos, respectivamente, en los asuntos núms. 1708/1987, y 806/1985 y acumulados).

c) Aunque haya estado suspendida la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos del Decreto 287/1983, es de señalar que no por ello han dejado de estar formalmente vigentes durante casi tres años, que estuvieron plenamente en vigor desde el día 8 de enero hasta el 10 de mayo de 1984, en que fueron impugnados, que la suspensión de uno de ellos fue levantada por este Tribunal a los cinco meses de la impugnación —concretamente, la del art. 10—, y que el propio Decreto 240/1986, reconoce la existencia de concesiones otorgadas al amparo del derogado Decreto 287/1983, según se desprende implícitamente de su disposición adicional.

De lo anteriormente expuesto se desprende que en el caso que nos ocupa no puede afirmarse que carezca de sentido un pronunciamiento de este Tribunal en cuanto al fondo del conflicto por el mero hecho de que el Decreto impugnado haya sido derogado con posterioridad al planteamiento de la controversia y antes de dictar Sentencia.

3. La competencia controvertida en el presente conflicto atañe a la regulación normativa de las concesiones de emisoras de radiodifusión sonora en frecuencia modulada. En esta materia —como se deduce de los arts. 149.1.27, de la Constitución, y 19.1, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y como ambas partes reconocen—, corresponde al Estado dictar las normas básicas, y a la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobar la legislación de desarrollo de las mismas en los términos que establece su Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las correspondientes competencias de ejecución, que en este conflicto no se hallan controvertidas. Tanto el Abogado del Estado como el del Gobierno Vasco señalan al respecto que existen divergencias de regulación entre los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e), del Decreto Vasco 287/1983, objeto del presente conflicto, y lo dispuesto en los arts. 7.2, 7.4, y 10 del Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y en el art. 10 f), de la Orden de 28 de agosto de 1980, que desarrolla este Real Decreto. Pero mientras para el Abogado del Estado estas normas estatales tienen carácter básico, de lo que deduce que los preceptos impugnados invaden las competencias del Estado al no respetarlas, el representante del Gobierno Vasco les niega tal naturaleza, por lo que entiende que la Comunidad Autónoma no estaba obligada a ajustarse a ellas al elaborar, conforme a sus propios criterios y en ejercicio de su autonomía, la legislación de desarrollo que le compete. En consecuencia, la única cuestión sobre la que existe contradicción entre las partes, y que ha de abordarse para resolver el presente conflicto de competencia, estriba en determinar si los referidos preceptos del Real Decreto 1433/1979, y de la Orden de 20 de agosto de 1980, tienen o no carácter de normas básicas.

4. A este respecto se hace preciso partir de la doctrina que este Tribunal ha elaborado, a través de numerosas decisiones, acerca del concepto de «normas básicas», doctrina que sintetizan las recientes Sentencias 69 y 80/1988, de 19 y 28 de abril, respectivamente. A tenor de las mismas, corresponde al legislador estatal definir lo básico observando estrictamente las prescripciones constitucionales y estatutarias, y a este Tribunal controlar en última instancia dicha definición. El ejercicio de aquella función normativa del Estado y del sucesivo control jurisdiccional ha de venir orientado por dos finalidades esenciales. En primer lugar, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo —dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales— a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto. A la satisfacción de esta finalidad responde el concepto material de «norma básica», que impide considerar como tal cualquier precepto que en realidad no tenga ese carácter y vacíe de contenido o cercene las competencias autonómicas. En segundo término, en la definición de lo básico deben observarse también las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica, que permitan a las Comunidades Autónomas conocer con la mayor exactitud posible cual es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica. A esta segunda finalidad se orienta la exigencia de que las «bases» se regulen, en principio, por Ley formal y de que la propia Ley declare expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad. No obstante es admisible, como excepción, que el Gobierno de la Nación pueda regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, excepción o dispensa de la exigencia normal de suficiencia de rango normativo, que encuentra su principal justificación en el caso de la legislación preconstitucional —o anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía—, es decir, en aquellos supuestos en que no le era posible al Estado prever la ulterior atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y desplegar la correspondiente actividad legislativa de delimitación de lo básico. Pero incluso en tales casos excepcionales ha de atenderse, junto al criterio del concepto material de «norma básica», a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impide calificar de básicos otros preceptos que aquellos respecto de los cuales esta naturaleza pueda inferirse sin dificultad.

5. Por lo que se refiere a la materia de radiodifusión sonora, la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, establece en su art. 2.1, que «el presente Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión y serán de aplicación general en todo el territorio del Estado». Tanto el Abogado del Estado como el Gobierno Vasco admiten que tienen carácter básico, conforme a dicho artículo del Estatuto de Radio y Televisión, los restantes preceptos del mismo, así como sus «disposiciones complementarias de orden técnico» contenidas, entre otros, en el Real Decreto 1433/1979. Así lo ha declarado también este Tribunal en las SSTC 26 y 44/1982, en virtud de la remisión implícita que el art.

19.1, del EAPV efectúa al Estatuto de la Radio y la Televisión. Sin embargo, mientras que, en opinión del Abogado del Estado, ello supone admitir la naturaleza básica de los preceptos de este Real Decreto, el representante del Gobierno Vasco mantiene el criterio de que sólo puede atribuirse tal naturaleza a aquellos que contengan normas técnicas o de orden técnico. Entre ellos se encuentran, a su juicio, los preceptos relativos al ejercicio de las competencias estatales sobre el espacio radioeléctrico, en razón de la disciplina internacional a que está sometida la materia de radiodifusión y de la escasez o limitación de los medios de transmisión. En cambio, no constituyen, en su opinión, normas de orden técnico y, por consiguiente, básicas, las que regulan las condiciones a que han de someterse las concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada ajenas a las exigencias de distribución del espacio radioeléctrico. Este sería el caso de las normas que se refieren al contenido de la programación de las emisoras institucionales, a la publicidad en las mismas, a los límites territoriales impuestos a las personas físicas y jurídicas para obtener más de una concesión de emisoras privadas o participar como socio en ellas, al plazo de las concesiones y al horario mínimo de emisión, que son precisamente los aspectos que los preceptos del Decreto Vasco 287/1983, objeto del conflicto, regulan de modo diferente que las normas reglamentarias estatales que el Abogado del Estado les opone como básicas.

Ciertamente, y sin necesidad de profundizar en el alcance de la expresión «disposiciones complementarias de orden técnico», es preciso convenir con el Abogado del Gobierno Vasco en que todas estas normas estatales y autonómicas no tienen tal naturaleza, pues no disciplinan los requisitos técnicos de gestión del servicio público de radiodifusión; pero tampoco cabe deducir, sin más, de esa premisa, que las que el Abogado del Estado opone a las que impugna no sean de carácter básico.

Como señalan las citadas SSTC 26 y 44/1982, la Ley 4/1980 no configura de forma expresa el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con la gestión del servicio de radiodifusión por medio de concesión, pues se limita a establecer, en su disposición adicional primera, que la misma «se realizará también asumiendo la situación actual por las Sociedades privadas a quienes se conceda o prorrogue durante los próximos diez años dicha gestión en los términos que establezca la legislación vigente y los acuerdos internacionales suscritos por España», aparte de reservar al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias. Pero esta ausencia de regulación específica de la materia que nos ocupa en la Ley 4/1980, no implica que el Estado carezca de competencia para elaborar una normativa básica sobre la misma. Antes al contrario, en las referidas Sentencias se declara que, puesto que la gestión o por los particulares del servicio de radiodifusión constituye «un medio privilegiado de comunicación social que contribuye al ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 20 de la Constitución», corresponde al Estado regular «las condiciones básicas o requisitos generales a que deberá ajustarse la prestación del servicio en todo el territorio nacional», por exigirlo así el principio de igualdad. De otra parte, es preciso recordar que es competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.18, de la Constitución, la legislación básica sobre concesiones administrativas.

Sin embargo, a tenor de la doctrina general antes expuesta, en el ejercicio de esta competencia, es decir, al elaborar las normas básicas sobre el régimen de las concesiones para la gestión, por instituciones públicas o por particulares, de emisoras de radiodifusión, el Estado debe tener en cuenta no sólo los límites materiales de lo «básico», sino también las exigencias de seguridad jurídica inherentes a su definición, que impiden reconocerle la facultad de «poner sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura» (STC 69/1988, de 19 de abril).

En definitiva, la normativa que pueda dictar la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la gestión del servicio de radiodifusión por ondas métricas en frecuencia modulada debe atenerse tanto a lo dispuesto en el Estatuto de la Radio y la Televisión y a sus disposiciones complementarias de orden técnico como a las normas básicas que el Estado establezca sobre la concesión de emisoras para la gestión de dicho servicio, pero siempre que, como regla general, estas últimas se contengan en una Ley formal. Ahora bien, excepcionalmente, cabe admitir que vinculan también a aquella normativa autonómica ciertas normas estatales de rango infralegal sobre el régimen de las concesiones de emisoras de radiodifusión, elaboradas con anterioridad a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, cuando el carácter básico de las mismas pueda deducirse sin dificultad de su contenido.

6. Por lo que se refiere, en concreto, al conflicto que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 1433/1979, algunos de cuyos preceptos opone el Gobierno, como básicos, a los del Decreto Vasco que impugna, se aprobó antes de la promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía, aunque con posterioridad a la Constitución y antes de la aprobación de la Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y la Televisión. Por esta razón, no puede exigirse con rigor en este caso que el Estado hubiera de cumplir en aquella fecha las exigencias formales de rango normativo para la definición de las bases. Sin embargo, esa circunstancia temporal no permite al Gobierno calificar como básica cualquier norma del Real Decreto mencionado y, menos aún, de las disposiciones que la

desarrollan. Por el contrario, este Tribunal sólo puede aceptar esa calificación respecto de aquellos preceptos que, por su contenido, puedan considerarse básicos sin dificultad alguna.

Desde este punto de vista, es preciso distinguir entre los que regulan las limitaciones que se imponen a las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas en frecuencia modulada (art. 10 del Real Decreto 1433/1979), así como el plazo de las concesiones (art. 7.4), de las que disciplinan aspectos tan detallados como la publicidad en las emisoras institucionales y al horario mínimo de emisión. Los primeros abordan condiciones o requisitos esenciales de las concesiones, pues así deben considerarse los términos en que puede accederse a la utilización de un medio de comunicación social privilegiado, en régimen de sustancial igualdad en todo el territorio nacional, y un elemento inherente a toda concesión administrativa, como es el plazo. No puede decirse lo mismo de las reglas sobre la publicidad en las emisoras institucionales y sobre los horarios, que afectan, más que al régimen de los requisitos para obtener la concesión, a prescripciones sobre la programación y su contenido, respecto de las cuales no es fácil entender por qué deben formar parte del común denominador normativo aplicable a todo el territorio nacional que constituyen las bases. En el mismo sentido resulta significativo comprobar que recientemente el legislador estatal, cumpliendo las condiciones de rango normativo que ahora son plenamente exigibles, ha regulado de nuevo algunos aspectos de las concesiones de que tratamos, mediante la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, incluyendo en la disposición adicional sexta de la misma normas que limitan el derecho de las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas con modulación de frecuencia [apartados 1 d) y e)], y que establecen el plazo de las concesiones [apartado 2 a)], pero sin referirse, en cambio, a cuestiones tales como la publicidad o el horario de emisión.

883

Pleno. Sentencia 249/1988, de 20 de diciembre. Conflicto positivo de competencia 371/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre « Sanciones, Infracciones laborales de los empresarios. Actos de obstrucción », así como el Acta de Infracción número 03213/1983, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 371/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los abogados don Manuel María Vicens Matas y don Alberto Raventós Soler, en relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre « Sanciones. Infracciones laborales de los empresarios. Actos de obstrucción », así como el Acta de Infracción núm. 03213/83, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de mayo de 1984, don Manuel María Vicens Matas y don Alberto Raventós Soler, Abogados de la Generalidad de Cataluña, promovieron conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que determinadas actuaciones de órganos del Ministerio de Trabajo vulneran la competencia de esta Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en la Constitución (art. 149.1.7), en el art. 11.2 del Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto de transferencias núm. 2.210/1979, de 7 de septiembre.

El objeto del presente conflicto competencial lo constituyen, de una parte, la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, sobre sanciones, infracciones laborales de los empresarios y actos de obstrucción suscrita por el Jefe de la Inspección Central de Trabajo y Seguridad Social y por el Inspector general de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigida a los Directores provinciales de Trabajo y Seguridad

En consecuencia, sólo de los arts. 7.4 y 10 del Real Decreto 1433/1979, podía predicarse su carácter básico, mientras estuvieron en vigor, y no así del art. 7.2, del mismo Real Decreto, y del art. 10 f), de la Orden de 28 de agosto de 1980. Consecuencia de esta afirmación es que los arts. 10 y 12 del Decreto del Gobierno Vasco 287/1983, invadieron las competencias del Estado, al infringir normas básicas sobre el régimen de la radiodifusión, mientras que los arts. 5.º y 14 e), del citado Decreto no invaden las competencias estatales.

FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Declarar que los arts. 10 y 12 del Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, del Gobierno Vasco invaden las competencias del Estado ejercidas mediante el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mencionados artículos.
- 2.º Declarar que los arts. 5.2, y 14 e) del Decreto 287/1983, del Gobierno Vasco, no invaden las competencias del Estado.

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

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

Social y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social; y, de otra, el Acta de infracción núm. 3.213/83, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el día 19 de julio de 1983 a la Empresa «Parque de Atracciones de Montjuich».

Al considerar que la citada Circular y Acta constituían una invasión de sus competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña acordó requerir de incompetencia al Gobierno a fin de que derogara dicha Circular y anulara el Acta de infracción mencionada, formulando, el 23 de marzo de 1984 el correspondiente escrito de requerimiento, sin que, transcurrido el plazo de un mes que establece el art. 63.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Gobierno haya dado contestación a dicho requerimiento.

2. La Generalidad de Cataluña funda su pretensión en que las citadas actuaciones inciden en las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia laboral. Para ello se refiere en primer lugar al alcance de esas competencias. De los arts. 149.1.7 de la Constitución y del art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, resulta que al Estado se le atribuye la competencia sobre la legislación laboral, referida esta expresión tanto a la potestad legislativa en sentido estricto como a la reglamentaria, y a la Generalidad la ejecución de dicha legislación, con sujeción a las normas reglamentarias que dicte el Estado, incluyéndose en esa ejecución la facultad de instar reglamentos organizatorios o internos, así como la inspección ordinaria, que no puede confundirse con la alta inspección que corresponde al Estado. Así pues, la Generalidad dispone de atribuciones para la ejecución de la legislación del Estado en todo lo que haga referencia a las relaciones laborales, con las únicas excepciones que representan las materias de migraciones interiores y exteriores y los fondos de ámbito nacional y de empleo. Aun cuando la Constitución y el Estatuto de Autonomía «han mejorado» la posición de la Generalidad respecto a la etapa de la preautonomía, el Real Decreto de Transferencias 2.210/1979, de 7 de diciembre, en su art. 23.1, dispuso que la Inspección de Trabajo cumplimentaría los servicios que, dentro del marco de las funciones y competencias de este Cuerpo, le encomendase la Generalidad de Cataluña, de modo que el personal de la Inspección, en los cometidos propios de la Generalidad actúa bajo su dependencia funcional y jerárquica si bien orgánicamente sigue subsistiendo su relación con la Administración del Estado.

3. En relación con la Circular P-117, de 14 de julio de 1983, se afirma que, aun con la mejor voluntad interpretativa y conciliadora, hay elementos más que fundados y pruebas más que contundentes que los redactores de la Circular han menoscabado las atribuciones de la Generalidad. Aunque contemplada desde un plano general podía parecer que prima en la Circular su carácter normativo, al margen de su nulidad por razones formales (entre otras el no publicarse en el «Boletín Oficial del Estado»), era constitucionalmente lícito que el Poder Central la dictara, en realidad ha sido dictada para surtir efectos *ad intra*, como reglamento interno o de organización, dirigido a los Directores Provinciales de Trabajo y a los Jefes de las Inspecciones Provinciales. Tales