

una « de las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad». La sustitución de la ejecución de la pena por su remisión en modo alguno, a mi juicio, puede calificarse de cumplimiento de la pena.

4. Lo que en la Sentencia se suscita es si el transcurso del plazo de suspensión de la ejecución de la pena por el retraso en la tramitación del recurso de apelación ante la Audiencia Provincial contra el Auto del Juzgado de lo Penal, que concedía la suspensión impedía revocar el beneficio de la suspensión.

Estimo que, al margen de la irregularidad que pudiera representar tal retraso, la misma no era suficiente para tener que dar por sentado el derecho al beneficio de la remisión de la pena, sin poder tener en cuenta por tanto la concurrencia de los requisitos legales para su otorgamiento, cuyo control era precisamente el que se planteaba en el recurso de apelación.

La argumentación de nuestra Sentencia sobre el hecho de que el recurso contra el Auto de suspensión se admitiera en un solo efecto me resulta artificiosa y no compartible.

A mi juicio el hecho de que no se admitiera con efecto suspensivo no tenía otra consecuencia que la de que no se suspendía la suspensión de la ejecución de la pena; en otros términos, y como afirma nuestra Sentencia, que estaba corriendo el plazo atendible para que, si no se volvía a delinquir, pudiera obtenerse el beneficio final de la remisión de la pena.

Pero ese hecho no eliminaba el de que la misma concesión de ese plazo de suspensión no era incondicionada e irreversible, sino que estaba condicionada por el efecto devolutivo del recurso, y supeditada en su eficacia a que el recurso entablado confirmase la concesión del beneficio o la revocase.

No creo así que quepa plantear el derecho a la remisión de la pena (que no la constatación de su cumplimiento por el transcurso del plazo de la suspensión) como simplemente condicionado por el transcurso del plazo de suspensión sin delinquir, sino que la pendencia del recurso de apelación introducía un elemento condicionante anterior, cual era el de la validez jurídica de la suspensión misma. De este modo, y como bien entendieron los Autos del Juzgado de lo Penal recurridos, si se revocaba el Auto de suspensión, la suspensión otorgada perdía toda su eficacia.

5. Nuestra Sentencia, aun sin decirlo expresamente, viene a consagrar la teoría de que la exlimitación del plazo de suspensión de la ejecución de la pena sin delinquir priva a la Audiencia Provincial, al resolver el recurso contra el Auto de suspensión de la pena, de la posibilidad de estimarlo, controlando la concurrencia o no de los requisitos que lo condicionan, pues el único factor atendible es el del cumplimiento de la obligación de no delinquir durante el plazo de suspensión.

Una concepción tal, que es a la que de hecho conduce la doctrina que sentamos en nuestra Sentencia, me parece de todo punto inaceptable.

6. Considero por lo expuesto que, revocado el Auto de suspensión de la ejecución de la pena y firme el Auto revocatorio, el beneficio de la remisión condicional queda sin efecto, y que es ineludible el cumplimiento de la Sentencia firme de condena, sin que, al ordenarlo así por el Juzgado sentenciador, se vulnerasen los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de libertad personal contra lo que decimos en nuestra Sentencia.

En tal sentido emito mi Voto.

Madrid, a diez de octubre de dos mil cinco.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

18662 Pleno. Sentencia 252/2005, de 11 de octubre de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 950/1998. Promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7, de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes.

Supuesta vulneración del principio de autonomía local: integración del personal de ikastolas en las corporaciones locales del municipio en que radican los centros.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 950/98, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7 (en su inciso «o, en su caso, la corporación local que corresponda»), de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, por posible infracción de los arts. 137 y 140 de la Constitución, en relación con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Han sido parte el Fiscal General del Estado, el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de marzo de 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1470/94 y Auto de 19 de febrero de 1998 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7 (en su inciso «o, en su caso, la corporación local que corresponda»), de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, por posible infracción de los arts. 137 y 140 de la Constitución, en relación con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente resulta que los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El Ayuntamiento de Zaratamo (Vizcaya) interpuso recurso contencioso-administrativo contra el art. 3 del Decreto del Gobierno Vasco 27/1994, de 25 de enero, por el que sea crea en el Territorio Histórico de Vizcaya el centro docente público de educación infantil y de educación primaria denominado «J.R. Azpiri Ikastola». El recurso,

turnado con el núm. 1470/94, fue admitido a trámite por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

b) Seguido el recurso por su trámites, la Sala acordó, por providencia de 25 de noviembre de 1997, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 LOTC, requerir a las partes para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria tercera, apartado 4, de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes.

c) Por Auto de 27 de diciembre de 1997 se decretó, a instancia del Ministerio Fiscal, la nulidad del anterior proveído, por no ajustarse a lo prescrito en el art. 35 LOTC. Asimismo se acordó requerir a las partes para que alegaran acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7 (en su inciso «o, en su caso, la corporación local que corresponda»), de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, por posible infracción de los arts. 137 y 140 de la Constitución, en relación con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

d) En el escrito de alegaciones presentado por el Ministerio Fiscal se sostuvo que no era pertinente el planteamiento de la cuestión, pues el principio de autonomía local garantizado por la Constitución se traduce en un ámbito competencial cuyo contenido debe ser definido por la correspondiente legislación sectorial, a la que claramente se acomodan las normas señaladas por la Sala en la medida en que son conformes con los arts. 2.1 y 6 y 25.2 n) LBRL y con la LOGSE. En los mismos términos se pronunció el Gobierno Vasco.

El Ayuntamiento demandante en el proceso *a quo* interesó, sin embargo, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, aun reconociendo la existencia de «un número suficiente de ilegalidades ordinarias que permitían resolver en el sentido requerido por esta parte, sin que fuere preciso el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad». Ello no obstante, el actor sostuvo que era aplicable al caso el art. 52 del Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, aprobada por Decreto de 2 de febrero de 1967, en cuya virtud, «en el caso de escuelas comarcales ... con asistencia de niños de distintos Ayuntamientos, estas atenciones serán cubiertas ... por la Diputación»; dicha aplicabilidad resultaría con claridad de la doctrina sentada en la STC 61/1997, siendo evidente que el Decreto impugnado en el procedimiento contencioso-administrativo supondría una excepción singular de un reglamento general (la Ley de Enseñanza Privada, deslegalizada) de aplicación supletoria en el País Vasco, de lo que resultaría su nulidad. Sin perjuicio de todo ello, el Ayuntamiento entendía que procedía cuestionar los apartados 4 y 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley vasca 2/1993, por ser contrarios a la autonomía local. A su juicio, la Comunidad Autónoma no atribuye a la corporación una competencia, sino que le impone ilícitamente un deber, ajeno al ámbito de los intereses propios cuya gestión asegura la autonomía local.

3. En opinión del órgano judicial proponente, el fallo que haya de dictar en el proceso *a quo* depende de la validez de las disposiciones legales cuestionadas. El Decreto del Gobierno Vasco 27/1994 crea un centro docente público, disponiendo en su art. 3 (impugnado en el proceso *a quo*) que determinado personal del mismo deberá ser integrado en la plantilla del Ayuntamiento recurrente. Dicho art. 3 trae causa, como se explica en la exposición de motivos del Decreto, de la disposición transitoria tercera, apartado 4, de la Ley vasca 2/1993, en cuya virtud «el personal que desempeñe funciones de vigilante, subalterno, mantenimiento o limpieza en centros que hayan

impartido preferentemente enseñanzas de Educación General Básica accederá a la condición de funcionario de carrera en el cuerpo que corresponda, o en su caso se integrará en la plantilla laboral de la corporación local del municipio en que radiquen los centros a los que pertenezca, en razón de las funciones que la Administración local tiene legalmente encomendadas. Serán de aplicación a estos supuestos las previsiones del número 2 de esta disposición transitoria. La convocatoria y realización de los procesos selectivos serán competencia de la Administración local correspondiente». Por tanto, de la validez de esta disposición depende el fallo que haya de dictarse en relación con el art. 3 del Decreto. Advierte, además, la Sala de que dicha disposición se complementa, en el caso, con lo dispuesto en el apartado 7, en cuya virtud, «una vez producidos los procesos de integración a que se refiere la presente disposición transitoria, y con independencia del tipo de relación jurídica que aquélla produzca, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación o, en su caso, la corporación local que corresponda, mantendrán el desempeño de los puestos de trabajo, pudiendo hacer las adaptaciones necesarias o proceder a una redistribución de efectivos en razón de necesidades de programación y planificación general».

Para la Sala, las disposiciones cuestionadas son contrarias a los arts. 137 y 140 de la Constitución [y, por relación, con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local], toda vez que atentan contra la autonomía local en la medida en que asignan al Ayuntamiento recurrente una competencia sobre un centro docente respecto del que es más que dudoso que concorra el interés local, determinante, según la Constitución, la LBRL y la Carta europea de autonomía local de 1985, para la delimitación de las competencias municipales. La Ley vasca impone al Ayuntamiento el ejercicio de determinadas competencias sobre un centro docente en el que son minoría los alumnos residentes en el término municipal, sin prever mecanismos de participación del Ayuntamiento a la hora de establecer las concretas competencias que se le exige asumir.

Cuestiona también la Sala el hecho de que la disposición transitoria tercera, apartado 4, disponga la forma en que el Ayuntamiento debe gestionar la competencia que se le impone. De acuerdo con la disposición de referencia, el personal no docente que desempeñe funciones de mantenimiento, vigilancia y conservación de los centros «accederá a la condición de funcionario de carrera en el cuerpo que corresponda o, en su caso, se integrará en la plantilla laboral de la corporación local del municipio», disponiendo el apartado 7 que «una vez producidos los procesos de integración, y con independencia del tipo de relación jurídica que aquélla produzca, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación o, en su caso, la corporación local que corresponda, mantendrán el desempeño de los puestos de trabajo, pudiendo hacer las adaptaciones necesarias o proceder a una redistribución de efectivos en razón de necesidades de programación y planificación general». A la luz del art. 6 de la Carta europea de autonomía local y del art. 103 LBRL, así como de la legislación básica sectorial, concluye la Sala proponente que la norma cuestionada invade la competencia de la corporación local en materia de selección de personal, funcionario o laboral, pues se le impone un determinado modelo de selección para la incorporación del personal cuya integración también le viene impuesta.

4. Mediante providencia de 17 de marzo de 1998 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno Vascos, por conducto de sus Presi-

dentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se hizo en el núm. 74, de 27 de marzo.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 1 de abril de 1998, el Abogado del Estado comunicó que el Gobierno se personaba en el procedimiento y se abstenía de formular alegaciones.

6. Mediante escrito registrado el 3 de abril de 1998, el Presidente el Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

7. Por escrito registrado el 3 de abril de 1998, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento Vasco se registró en el Tribunal el 15 de abril de 1998. Tras resumir los términos en los que la cuestión se plantea por la Sala proponente, el escrito de alegaciones se extiende en una serie de consideraciones acerca del interés local y las competencias de las corporaciones locales, señalándose que el órgano judicial insiste en indagar la relación entre la asignación de la competencia y las necesidades educativas de los vecinos como parámetro para apreciar la concurrencia del interés a que se refiere el art. 137 de la Constitución. El Parlamento Vasco entiende que la jurisprudencia constitucional ha asumido desde sus inicios una versión de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local de acuerdo con la cual esa autonomía no se vincula con un bloque de competencias supuestamente municipales, de manera que su garantía se instrumenta por las leyes sectoriales, que dibujan así el ámbito competencial local. La autonomía local aparece, por tanto, más como un principio organizativo del Estado que como un conjunto de intereses propios de las corporaciones locales, y su garantía no hace referencia a concretos intereses locales, sino a la propia posición autónoma del ente que la disfruta. Por ello, el empeño de hallar una justificación en concretas e individualizadas necesidades de los vecinos de un determinado municipio como parámetro de la constitucionalidad de una ley parece, para el Parlamento Vasco, además de un anacrónico homenaje a la vieja teoría del poder municipal, una vía hacia la devaluación del concepto de autonomía local del art. 137 de la Constitución.

El criterio de radicación en el origen de la atribución competencial es, para el Parlamento Vasco, constitucionalmente inobjetable. No nace, desde luego, de la Ley cuestionada, sino de la LBRL y de la LOGSE, habiéndose limitado el legislador autonómico a concretar para un supuesto concreto el contenido de las previsiones de ambas normas en relación con los cometidos a desempeñar por las autoridades locales en relación con los centros educativos radicados en su territorio, habiéndose incurrido en inconstitucionalidad, por inobservancia de lo básico, si se hubiera adoptado otro criterio. Por lo demás, el elegido por la legislación estatal, y seguido por la autonómica, es razonable y el que siempre se ha adoptado en nuestro ordenamiento, al menos desde los albores del régimen constitucional. Ciertamente, lo común ha de ser que quienes reciban instrucción en centros ubicados en un municipio sean los vecinos del mismo, y las posibles excepciones no invalidan el carácter general de las leyes. En el supuesto de autos, el ordenamiento dispone de mecanismos para compensar la carga que esa excepción

puede suponer para un Ayuntamiento, de manera que la solución al problema parece orientarse antes por los senderos de la legalidad que por los de la constitucionalidad.

Por lo que hace al hecho de que no se hayan previsto mecanismos de intervención de la corporación local en la fijación en concreto de las competencias asumidas por cada Ayuntamiento, el Parlamento Vasco manifiesta la perplejidad que le produce la alegación de este supuesto motivo de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque la Carta europea de autonomía local, lejos de imponer al legislador la obligación de negociar en todo caso el contenido de las competencias municipales con las autoridades locales, sólo previene que éstas «deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de todos los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente» (art. 4.6), lo que es muy distinto. Los términos abiertos de este artículo lo hacen inútil, para el Parlamento Vasco, a los efectos de un control de constitucionalidad de las leyes. En segundo lugar, porque, aun cuando se produjera el desarrollo que necesita el precepto, no sería pensable que la participación de las autoridades locales pudiera convertirse en un requisito para el ejercicio de la función legislativa. En tercer lugar, porque el art. 4.6 de la Carta se ha redactado pensando en el necesario diálogo interadministrativo. En cuarto lugar, porque la determinación de la garantía de la autonomía local corresponde en exclusiva al legislador, con el control único de la jurisdicción constitucional. En fin, porque admitir que la ausencia de las corporaciones locales en la tarea de delimitación de sus competencias es bastante para producir la inconstitucionalidad de las leyes delimitadoras traería como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de la mayor parte de las leyes aprobadas desde la publicación de la Carta. Materia bien distinta, concluye el Parlamento, es la participación de las corporaciones locales en la elaboración de disposiciones generales administrativas, que en el caso se ha producido y que, de todas formas, es una cuestión de legalidad ordinaria.

El escrito de alegaciones se centra seguidamente en el examen de la duda de constitucionalidad planteada en relación con la asunción forzosa de personal por parte de los Ayuntamientos en detrimento de su autonomía de gestión. Tal duda vendría motivada por entender la Sala que, al imponer la asunción de ese personal, el legislador impide cualquier forma de gestión distinta de la que se realiza con personal de plantilla local. Para el Parlamento Vasco la cuestión es más sencilla. Un elemento determinante del proceso de incorporación a la red pública era la situación en que había de quedar el personal de los centros incorporados. Valoradas distintas opciones, el legislador eligió la que consideró más adecuada al interés general. Así, se estableció la posibilidad de que aquel personal se parificase con el de los centros públicos –que en parte depende de la Administración educativa y en parte, de la local– siempre que ese fuera su deseo y previa superación de las pruebas que acreditasen la capacidad y el mérito debidos. Admitiendo que este sistema tiene alternativas, alega el Parlamento Vasco que no es éste el momento de enjuiciar la bondad de la política legislativa o el acierto del legislador vasco. En un proceso de control de constitucionalidad el juicio debe limitarse a reconocer que la capacidad de opción es patrimonio exclusivo del legislador y que en el presente caso la opción elegida –que, por otro lado, no es en absoluto novedosa en nuestro Derecho– entra dentro de las razonables, por lo que no se le puede oponer tacha de inconstitucionalidad. Y, además, no sería cierto que se haga tabla rasa de la posibilidad de optar por distintas formas de gestión de la competencia municipal; primero, porque la Ley no predetermina la forma de gestión de los servicios auxiliares en todo caso, sino que exclusivamente prevé la solución para un

supuesto excepcional e irreplicable; segundo, porque queda salvada por el apartado 7 de la propia disposición transitoria tercera la capacidad de los entes locales de hacer las adaptaciones de plantilla y la redistribución de efectivos que mejor convengan a su autonomía de gestión. Esto es, la supuesta limitación de la autonomía local en este punto es la mínima necesaria para conseguir el efecto pretendido, por lo que se respeta también el principio de proporcionalidad.

El Parlamento Vasco descarta asimismo que se haya perjudicado la competencia local para la selección de personal propio. Las razones serían las mismas que acaban de exponerse en el apartado precedente, pudiendo añadirse otras consideraciones complementarias. De un lado, que la competencia para la selección del personal local no es exclusivamente municipal; de otro, que conviene recordar que nos hallamos ante una norma de Derecho transitorio, que no regula con vocación de permanencia la convocatoria de plazas de personal municipal, sino que encomienda a ambas Administraciones, local y autonómica, el cumplimiento de la exigencia constitucional de acreditación de la capacidad y el mérito para equiparar a los trabajadores públicos de la enseñanza a aquéllos que, prestando servicio en centros incorporados a la red pública, deseen someterse a los correspondientes procesos selectivos. El legislador, en suma, resuelve un problema que excede las posibilidades de decisión de la autonomía local, ponderando los intereses en presencia y seleccionando una opción razonable y susceptible de una interpretación conforme con el bloque de constitucionalidad.

En definitiva, el Parlamento Vasco entiende que el problema que debe afrontar el Ayuntamiento demandante en el proceso *a quo* tiene más que ver con la suficiencia financiera que con la violación de la garantía institucional de su autonomía, como se desprende del hecho de que ningún otro ente local y ninguna asociación de municipios hayan pedido la declaración de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, por lo que la solución puede encontrarse en los mecanismos que dispone la legalidad ordinaria.

Por todo ello, el Parlamento Vasco interesa que se declare la plena constitucionalidad de las normas enjuiciadas en este procedimiento.

9. El representante procesal del Gobierno Vasco presentó su escrito de alegaciones el 16 de abril de 1998. En él se afirma, en primer lugar, que la Sala proponente plantea la infracción del principio de autonomía local por dos posibles causas: de un lado, por haberse acogido en la Ley el criterio de radicación del centro educativo como identificador del interés propio del municipio concernido en la creación del centro; de otro, por integrarse parte del personal laboral del centro en la plantilla de la corporación local. Lo primero sería insatisfactorio cuando se trata de centros ubicados en municipios pequeños y que atienden a las necesidades de grandes núcleos urbanos próximos o de una comarca. Lo segundo se basa en la afirmación de la Sala de que la Ley impone al Ayuntamiento de Zaratamo la integración en su plantilla del personal que venía desempeñando determinadas tareas en una ikastola.

El Gobierno Vasco entiende que la Sala *a quo* ha formulado la cuestión mediante un razonamiento inaceptable, pues la razonabilidad y proporcionalidad de las normas deben apreciarse en relación con los casos ordinarios y más frecuentes (STC 308/1994) y no, como aquí ha sucedido, a partir de un supuesto particular. El Gobierno Vasco no desconoce el carácter concreto del control verificado por medio de las cuestiones de inconstitucionalidad, pero de ello no puede resultar, en su opinión, que la crítica constitucional que motiva su planteamiento no deba trascender los aspectos particulares del caso concreto (determinantes de la medida en que la validez de la ley afecta al fallo) para adentrarse en el análisis autónomo de la norma, de manera que el juicio de constitucionalidad sea

predicable de la generalidad de los casos del supuesto normativo examinado.

El escrito de alegaciones se centra, a continuación, en el examen de la duda de constitucionalidad referida a la disposición transitoria tercera, apartado 4, de la Ley vasca 2/1993, afirmándose que la Sala, a partir de esa disposición y de la adicional decimoséptima, apartado 1, LOGSE, concluye que el criterio exclusivo de la territorialidad del centro es insatisfactorio por no introducir otro parámetro de engarce entre la asignación de la competencia y las necesidades educativas de los vecinos del municipio ni establecer mecanismos de intervención de la corporación local en la fijación en concreto de las competencias asumidas. Para el Gobierno Vasco, ese reproche debería dirigirse, en su caso, a la propia LOGSE, que se atiene al criterio exclusivo de la territorialidad, como también hace el art. 41.1 c) de la Ley Orgánica 8/1985 (LODE). En la normativa básica del Estado no existen esos engarces que la Sala echa en falta, de manera que la carga impuesta a las corporaciones locales es una manifestación del deber de cooperación establecido por el legislador estatal, según resulta de la disposición adicional segunda, apartado 1, LODE, cuyo contenido prácticamente reproduce la disposición adicional novena, apartado 1, de la Ley vasca 1/1993, de la escuela pública vasca.

La Sala –continúa el escrito de alegaciones– da por buena, no obstante, la asunción por parte de los municipios de las funciones que se especifican en la LOGSE, entendiendo que esa asignación tiene cabida en las competencias mínimas previstas en el art. 25.2 n) LBRL. El Gobierno Vasco se pregunta cómo debe entenderse entonces la imputación que se hace al legislador autonómico de haber vulnerado los arts. 137 de la Constitución y 25.2 n) y 2 LBRL. A su juicio, no puede entenderse que el legislador autonómico ha ido más lejos que el estatal, pues la Ley cuestionada se ha ajustado a la legislación básica del Estado. En este orden de cuestiones, por último, no podía exigirse al legislador autonómico que tomara en cuenta todas y cada una de las situaciones específicas de las ikastolas que, en su caso, optasen por la confluencia con la red pública, sino que lo razonable y lógico era elegir un dato referencial objetivo como es el brindado por el «municipio respectivo», en el decir de la LOGSE, esto es, aquél en el que «radique el centro», en la dicción de la Ley vasca 2/1993, sin que el Gobierno Vasco acierte a columbrar cuál podría ser la intervención que cabe otorgar a las corporaciones locales que no condujera al mismo resultado, ya que la opción contraria (tomar como determinante el municipio de procedencia del alumnado) chocaría con la legislación básica estatal. Por lo dicho, en el sentir del Gobierno Vasco, la disposición transitoria tercera de la Ley no priva a los Ayuntamientos afectados de competencia alguna de las que deban reconocerse a las corporaciones locales, sino que, antes al contrario, les impone obligaciones en el marco del deber de cooperación con las Administraciones educativas que se establece en el art. 25.2 n) LBRL, asegurándose con ello su derecho a participar, bien que por vía de la asunción de una carga, en cuantos asuntos afecten a su círculo de intereses (art. 2.1 LBRL), por lo que se respeta la doctrina sentada en la STC 214/1989 y en nada se violenta la Carta europea de autonomía local en lo que hace a la toma como sujeto obligado del municipio respectivo.

En cuanto al apartado 4 de la disposición transitoria tercera de la Ley 2/1993, alega el Gobierno Vasco que la Ley no impone forma alguna de gestión a los Ayuntamientos concernidos, sino que se conforma con establecer un mecanismo, el único posible, de sucesión empresarial; no sería cierto, por ello, que la corporación local carezca de margen para decidir en qué forma va a gestionar el servicio de mantenimiento, conservación y limpieza de los edificios de los centros educativos que pasan a integrarse en la red pública, pues tiene el mismo del que

dispone la Comunidad Autónoma respecto del personal de los centros que, sometido a régimen laboral y que no realiza funciones del tipo de las discutidas, deba integrar en su plantilla. A la corporación sólo se le impone la obligación de recibir a los trabajadores, porque el legislador autonómico no puede desconocer el dispositivo de sucesión empresarial previsto en el art. 44.1 del Estatuto de los trabajadores.

Admite el Gobierno Vasco que ese juego sucesorio despliega en principio sus efectos entre el centro que opta por la publicación y el propio Gobierno autónomo, pero no es menos cierto que a ello se superpone otra previsión legal básica: la previsión de la LOGSE que atribuye a los municipios respectivos las funciones en liza; consecuentemente, tales funciones de conservación, vigilancia y mantenimiento no le corresponderían al Gobierno Vasco, razón por la cual no puede hacerse cargo del personal que las realiza (que en tal sentido jugaría como una «unidad productiva autónoma» de las mencionadas en el art. 44.1 ET) y debe trasladarlo a quien por ley (LOGSE) se erige en su nuevo empresario. Y es que –continúa el Gobierno Vasco– el legislador autonómico no operaba en el vacío, sino que debía solucionar una situación heredada (Ley 10/1988, para la confluencia de las Ikastolas con la Escuela Pública) que le forzaba al mantenimiento de los contratos de trabajo de un personal laboral que, a diferencia del docente o del no docente que no sirviera funciones de mantenimiento, conservación o vigilancia, desempeñaban en el centro inicialmente privado labores que tras su publicación corresponden al Ayuntamiento. El legislador estatal no se encontró con una situación semejante al elaborar la LOGSE, y ello explicaría que no previera forma alguna de gestión de las obligaciones que imponía a los municipios respectivos, sin que ello suponga que el desarrollo verificado por la Ley cuestionada incurra en una invasión de la autonomía municipal, siendo más cierto que el tratamiento dado por el legislador autonómico no es ni irrazonable ni desproporcionado. Así lo demostraría el que la jurisdicción social haya estimado que el mecanismo sucesorio aplicado es impecable.

Cabe preguntarse, afirma el Gobierno Vasco, si es el legislador autonómico el que impone a las corporaciones locales la asunción del personal fijo contratado por las ikastolas antes del 18 de diciembre de 1987 ó tal mérito corresponde al legislador estatal, básico en un caso y pleno en el otro, por la articulación conjunta que necesariamente se deriva de la LOGSE y del art. 44.1 ET. De ser este último el caso, como cree el Gobierno Vasco, las invocaciones de los arts. 90, 100.1 y 103 LBRL, junto con el art. 6 de la Carta europea de autonomía local, no serían de aplicación al caso porque los mismos nunca se observan en los supuestos de sucesión empresarial (por ejemplo, los de rescate de concesiones públicas), en los que esas facultades de autoorganización y de selección de las corporaciones locales y de otras Administraciones se ven superadas por el principio superior de la protección de los trabajadores que está en la base de la sucesión empresarial diseñada en el art. 44.1 ET.

Finalmente, y por lo que hace al inciso «o, en su caso, la corporación local que corresponda» del apartado 7 de la disposición transitoria tercera de la Ley cuestionada, afirma el Gobierno Vasco que no procede hacer comentario alguno diferente de los ya formulados, pues al ser simple consecuencia de lo normado en el apartado 4 habrá de correr su misma suerte.

En virtud de todo lo expuesto, el Gobierno Vasco interesa la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

10. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 17 de abril de 1998. Tras reproducir el contenido de las normas cuestionadas y resumir los términos de la duda de constitucionalidad

plantada por la Sala *a quo*, alega el Fiscal General del Estado que aunque el Tribunal Superior de Justicia propone la cuestión en términos tan abiertos que parecen requerir un planteamiento *ex novo* de la definición del principio de autonomía local, lo cierto es que se trata de un asunto ya resuelto en parte por el Tribunal Constitucional, que ha fijado con claridad el significado y la dimensión constitucional del principio de autonomía municipal, estableciendo unas premisas de las que ha de partirse por necesidad, lo que reduce la cuestión a la ponderación de si las mismas son o no respetadas por la legislación cuestionada.

Recuerda el Fiscal General del Estado que, en palabras de la STC 32/1981, la garantía constitucional de la autonomía municipal «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia». Desde este punto de partida, se ha destacado que aquel principio tiene un contenido mínimo, entendido como ámbito de actuación propia (STC 14/1981), que el legislador debe respetar y más allá del cual se configura como un concepto jurídico de contenido legal que permite, por ello, concreciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional (SSTC 170/1989 y 46/1992).

Para dar efectividad a estos principios –continúa el escrito de alegaciones– el art. 2.1 LBRL establece la obligación de que el legislador estatal y el autonómico aseguren los derechos de los municipios a intervenir «en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda» en atención a la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión, señalando la STC 214/1989 que, delimitada así la existencia de un orden competencial vinculado a la garantía constitucional de la autonomía local, la concreción última de las competencias municipales queda remitida a la legislación sectorial, sea estatal o autonómica. Por tanto, no parece oportuno, en opinión del Fiscal General del Estado, plantearse si una ley estatal o, en su caso, autonómica puede establecer qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales, pero sí es cuestionable determinar si la ley sectorial que distribuye esas competencias responde o no a las exigencias mínimas que, para asegurar la autonomía municipal, vienen determinadas en la legislación básica correspondiente.

Para el Fiscal General del Estado, los dos interrogantes planteados por la Sala *a quo* no son sino expresión de dos aspectos de una sola cuestión y ambos llevan a examinar si el legislador autonómico invadió las competencias municipales exclusivas para la contratación de personal. La primera de las dudas suscitadas, que se refiere a la posibilidad de que los criterios determinantes de la colaboración municipal en materia educativa sean establecidos por ley, podría encuadrarse fácilmente en el ámbito de las normas que fijan los criterios básicos en materia de organización y competencia y supone el desarrollo de la normativa estatal que establece las parcelas de colaboración que corresponden a cada Administración en materia de educación. Así, mientras la Ley de bases del régimen local dispone la obligación de los municipios de cooperar en el sostenimiento de los centros docentes públicos en los términos que establezca la ley [art. 25.2 n) y 25.3], la Ley Orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo, atribuye la «conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil ... al municipio respectivo» (disposición adicional decimoséptima). Por ello, la duda que suscita a la Sala la constitucionalidad del criterio asumido por la Ley cuestionada como parámetro determinante de la colaboración municipal –esto es, el de la radicación territorial del centro educativo– no debería recaer sobre la norma que

es objeto del presente procedimiento, sino sobre la legislación estatal mencionada, que, al imponer la carga al «municipio respectivo», hace referencia indudablemente al del lugar de ubicación del centro educativo de que se trate.

Entiende el Fiscal General del Estado que el criterio identificador del interés local a que se refiere el Auto de planteamiento forma parte de la normativa estatal que fija los principios o criterios básicos de atribución competencial y cuya constitucionalidad no se pone en duda por la Sala proponente, por lo que, sin perjuicio de admitir la legitimidad y aun conveniencia de que tal criterio hubiera podido interpretarse por el legislador autonómico de forma más acorde con la realidad social y los concretos intereses particulares de las comunidades afectadas, ha de concluirse que su adopción no vulnera por sí sola el principio de autonomía local garantizado por los arts. 137 y 140 de la Constitución.

La segunda objeción –continúa el Fiscal General del Estado– presenta, en cambio, caracteres bien distintos, por cuanto se refiere a una materia, la de asignar a la plantilla municipal los trabajadores no docentes que hasta entonces dependían de una escuela privada, que no sólo no forma parte de la legislación básica en materia de colaboración educativa, sino que se muestra contraria a las normas programáticas que rigen la selección de personal al servicio de las entidades locales. En este sentido, el principal exponente de la normativa básica en la materia está constituido por la Ley de bases, cuyo art. 91.2 establece la premisa de que la selección de todo el personal de los Ayuntamientos, funcionario o laboral, se realizará siempre mediante convocatoria pública, con sujeción en todo caso a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, disponiendo los arts. 101 a 103 que serán de competencia municipal los procedimientos y criterios de selección de todos los funcionarios y empleados municipales que no precisen habilitación nacional.

Frente a estos criterios, determinantes del marco en el que debe desenvolverse la selección del personal al servicio de la Administración local y que no pueden ser desconocidos por la legislación sectorial de desarrollo, la Ley 2/1993, del Parlamento Vasco, ordena la integración del personal no docente que menciona su disposición transitoria tercera, apartado cuarto, en la plantilla laboral de la corporación municipal de que se trate, añadiendo el apartado Séptimo que la corporación mantendrá el desempeño de los puestos de trabajo mencionados. Así, afirma el Fiscal General del Estado que, aunque los preceptos cuestionados incluyen alguna indicación a los procesos selectivos y a su atribución a la Administración local correspondiente –indicaciones incomprensibles y vacías de contenido a la vista de que el mandato legal no deja márgenes para ningún proceso de selección–, lo cierto es que la Ley 2/1993 impone a los Ayuntamientos la contratación forzosa de determinadas personas físicas, anulando de forma absoluta las competencias locales reconocidas por la legislación estatal básica e infringiendo al propio tiempo el principio de autonomía municipal establecido por los arts. 137 y 140 de la Constitución.

La conclusión no es otra, para el Fiscal General del Estado, que si bien la exigencia legal de colaboración institucional a los Ayuntamientos para el mantenimiento de centros escolares ha de encuadrarse en el ámbito de la cooperación administrativa y no supone una merma del principio de autonomía local, no sucede lo mismo cuando se impone a las corporaciones municipales los medios y formas de prestar dicha colaboración, invadiendo campos de actuación exclusivos de éstas, como los relativos a la determinación y selección de sus plantillas laborales, por lo que, sin perjuicio de que dicha invasión pueda suponer además una vulneración de otros preceptos constitucionales –singularmente el art. 23.2 CE–, se conculca desde luego el principio de autonomía local.

Por lo expuesto, el Fiscal General de Estado interesa del Tribunal que dicte Sentencia estimatoria por la que se declare la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, en los términos expresados.

11. Por providencia de 11 de octubre de 2005 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 de octubre de 2005.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco cuestiona la constitucionalidad de los apartados 4 y 7 (en su inciso «o, en su caso, la corporación local que corresponda») de la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, entendiéndolo que pudieran ser contrarios a los arts. 137 y 140 CE, en relación con los arts. 2.1, 25.2 n), 22.2 i), 90.1, 100.1 y 103.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El tenor literal de las normas cuestionadas es el que sigue:

Apartado 4: «El personal que desempeñe funciones de vigilante, subalterno, mantenimiento o limpieza en centros que hayan impartido preferentemente enseñanzas de Educación General Básica accederá a la condición de funcionario de carrera en el cuerpo que corresponda, o en su caso se integrará en la plantilla laboral de la corporación local del municipio en que radiquen los centros a los que pertenezcan, en razón de las funciones que la Administración local tiene legalmente encomendadas.

Serán de aplicación a estos supuestos las previsiones del número 2 de esta disposición transitoria. La convocatoria y realización de los procesos selectivos serán competencia de la Administración local correspondiente».

Apartado 7: «Una vez producidos los procesos de integración a que se refiere la presente disposición transitoria, y con independencia del tipo de relación jurídica que aquélla produzca, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación o, en su caso, la corporación local que corresponda mantendrán el desempeño de los puestos de trabajo, pudiendo hacer las adaptaciones necesarias o proceder a una redistribución de efectivos en razón de necesidades de programación y planificación general».

El número 2 de la disposición transitoria a que se hace referencia en el apartado 4 transcrito ciñe su aplicación «a) Al personal que, sin tener la consideración de docente, tenga la condición de personal laboral fijo, reconocida por la Administración educativa, de las ikastolas que mediante el proceso previsto en la Ley 10/1988, de 29 de junio, del Parlamento Vasco, se integren en la escuela pública vasca», reconociéndose esa condición al personal contratado con ese carácter antes del 18 de diciembre de 1987 o al personal que pudiera haberle sustituido en las mismas condiciones, y «b) Al personal no docente de las ikastolas y de los demás centros que se hallen integrados en la red de centros de que es titular la Administración educativa, ya se haya derivado dicha integración de convenios autorizados por disposiciones legales, de fusiones con otros centros públicos o por transferencias desde otras Administraciones».

El órgano judicial entiende que las disposiciones objeto de la presente cuestión son contrarias a la autonomía local por cuanto utilizan como criterio para la asignación de competencias locales sobre centros docentes el del lugar en que éstos radiquen, siendo así que, como sería el caso en el supuesto debatido en el proceso *a quo*, tal criterio no basta por sí solo para acreditar la efectiva concurrencia del interés local, que es el determinante, según la Constitución, la Ley de bases del régimen local y la Carta europea de autonomía local, para la delimitación de las competencias municipales. Además, las normas

cuestionadas no sólo imponen a los Ayuntamientos la integración de determinado personal en sus plantillas, sino también un determinado modelo de selección para la incorporación de ese personal, lo que, para la Sala, abundaría en perjuicio de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Por el contrario, tanto el Parlamento como el Gobierno Vasco coinciden en la apreciación de que las disposiciones cuestionadas son perfectamente respetuosas con aquella autonomía. Ambos sostienen que el criterio de radicación del centro educativo como identificador del interés municipal viene impuesto al legislador autonómico por el propio legislador básico estatal, por lo que el reproche de la Sala debiera dirigirse contra las Leyes Orgánicas 8/1985 (Ley Orgánica del derecho a la educación: LODE) y 1/1990 (Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo: LOGSE), que tampoco introducen otros parámetros de engarce entre la asignación de la competencia a los municipios y las necesidades educativas de sus vecinos, siendo el de la radicación, además de razonable, el que tradicionalmente se ha acogido en el Derecho español. En cuanto a la duda de constitucionalidad suscitada a propósito de la asunción forzosa de personal por parte de los Ayuntamientos concernidos, el Gobierno y el Parlamento autonómicos entienden que el proceso –excepcional e irreplicable– de integración de ikastolas en la red pública exigía la adopción de un modelo de integración de personal que fuera respetuoso con los derechos individuales de los trabajadores y compatible con el interés general, habiendo optado el legislador vasco por una fórmula que no priva a los Ayuntamientos de toda intervención ni les deja sin margen para decidir la forma en que han de gestionar, en el ámbito de sus competencias, los centros que se integren en la red pública.

El Fiscal General del Estado, por su lado, coincide con el Parlamento y el Gobierno Vasco en la idea de que el criterio de radicación de los centros educativos no es incompatible con el principio de autonomía y viene además impuesto por la normativa básica estatal, arbitrándose así correctamente una exigencia legal de colaboración a los municipios para el mantenimiento de centros educativos públicos. Sin embargo, a su juicio es contrario a aquel principio el hecho de que la Ley imponga a las corporaciones el modo en que han de prestar esa colaboración, particularmente mediante un modelo de integración del personal en sus plantillas laborales basado en la contratación forzosa y que deja a los Ayuntamientos sin la posibilidad de ejercer sus competencias en materia de selección de funcionarios y trabajadores.

2. Las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento se enmarcan en el proceso de reordenación del sistema educativo no universitario del País Vasco iniciado con la Ley del Parlamento Vasco 10/1988, de 29 de junio, de confluencia de las ikastolas con la Escuela Pública, de suerte que sólo en ese contexto es posible aquilatar su contenido. El propósito declarado de dicha Ley era, de acuerdo con su exposición de motivos, la consolidación de una única escuela pública vasca, «partiendo de la existencia de la red pública, de la red privada y de la red de ikastolas» y arbitrando un proceso de confluencia «cuyo resultado final sea una escuela pública enriquecida por las aportaciones mutuas» y complementada con una única red privada. Con ese fin, la Ley 10/1988 autorizaba al Departamento de Educación, Universidades e Investigación para suscribir convenios particulares con los ikastolas que quisieran transformarse en centros públicos, «en orden a regular el régimen de transición a la condición plena de escuelas públicas». Dichos convenios, cuya duración era de un año –prorrogable automáticamente salvo denuncia– (art. 6), debían recoger, en lo que a este proceso constitucional importa, determinados compromi-

tos por parte de los titulares de las ikastolas y de la Comunidad Autónoma. Así, los primeros debían ceder en propiedad la titularidad de los inmuebles e instalaciones utilizados para la actividad docente, bien a la Administración autonómica (si impartían niveles superiores a la Enseñanza General Básica), bien «al Ayuntamiento del término municipal donde el edificio radique» (en los demás casos) [art. 2.1 a)], requiriéndose en este supuesto la aceptación de la cesión por parte del Ayuntamiento (art. 3) y asumiendo la Comunidad Autónoma las cargas y gravámenes que afectasen a los bienes cuya propiedad adquiriera la Corporación (art. 4). Idéntico compromiso de cesión de la propiedad se contemplaba, en beneficio de la Comunidad Autónoma, respecto de los bienes muebles y de equipo destinados a la actividad docente del centro [art. 2.1 b)]. Por su parte, la Comunidad Autónoma debía asumir las deudas que gravasen con anterioridad al 18 de diciembre de 1987 los bienes objeto de cesión y las generadas hasta dicha fecha como consecuencia directa del ejercicio de la actividad docente [art. 2.1 c)], así como el coste real de los gastos del personal docente y no docente que prestaba sus servicios a 18 de diciembre de 1987, «sin perjuicio de las obligaciones del Ayuntamiento en relación con los gastos de personal adscrito al mantenimiento» [art. 2.1 e)] y comprometiéndose la Administración a la conservación y mantenimiento de los edificios que pasaran a ser de titularidad autonómica [art. 2.1 f)]. Con carácter general, y respecto de las ikastolas que hubieran suscrito este tipo de convenio, correspondería a los Ayuntamientos asumir las mismas obligaciones que tienen atribuidas respecto de los centros de titularidad pública (art. 3).

La Ley del Parlamento Vasco 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca, concedió a las ikastolas que quisieran integrarse en la red pública con arreglo al modelo de la Ley 10/1988 un plazo de tres meses para ejercitar su opción, a contar desde la fecha de publicación de la Ley (25 de febrero de 1993), entendiéndose que las que no se manifestaran expresamente optaban por la no confluencia (disposición adicional séptima). Por lo que hace a las corporaciones locales, la Ley dispuso que, en el marco de los principios constitucionales y de lo establecido por la legislación vigente ... cooperarán con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes» (disposición adicional novena, apartado 1), especificándose que las previsiones de la Ley respecto de la gestión autónoma de los centros y de las competencias en la gestión del personal (capítulos IV y V del título V) se aplicarán «sin perjuicio de las competencias que la legislación vigente reconoce a las Corporaciones locales en las materia sobre las que aquéll[as] inciden» (disposición adicional novena, apartado 3).

Finalmente, la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, ha regulado la integración en la Administración pública del personal no docente de las ikastolas que han decidido acogerse al proceso de confluencia en la red pública, disponiendo que la integración se verifique en la Administración autonómica o en la local atendiendo al criterio de las respectivas funciones de ambas Administraciones y «en virtud de las obligaciones legalmente establecidas» sobre cada una de ellas, según advierte la exposición de motivos. En ese marco se encuadran las disposiciones cuestionadas en este procedimiento, con las que se persigue la culminación del proceso de confluencia iniciado con la Ley 10/1988.

Es de señalar, por convenir a los fines del correcto planteamiento del debate procesal, que las repetidas referencias de las disposiciones legislativas hasta aquí mencionadas a las obligaciones de las Corporaciones locales en materia educativa remiten a la normativa del Estado que define y disciplina las competencias de los Ayuntamientos en ese ámbito. En particular, por lo que hace a las

labores de vigilancia, mantenimiento y limpieza de centros públicos docentes, la responsabilidad de los Ayuntamientos viene determinada, con carácter general, por el art. 25.2 n) LBRL y por la disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley Orgánica 8/1985 (LODE), y respecto de aquéllos en los que no se imparta educación secundaria o formación profesional, por la disposición adicional decimoséptima, apartado 1, de la Ley de ordenación general del sistema educativo, cuya referencia al «municipio respectivo» sólo puede apuntar a la Corporación en cuyo territorio radique el centro docente, pues es en su propio término municipal donde los Ayuntamientos ejercen sus respectivas competencias (art. 12.1 LBRL); criterio geográfico que, por lo demás, expresamente asume el art. 41.1 c) de la Ley Orgánica 8/1985.

3. La duda de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ofrece una doble dimensión. Por un lado, se discute que sea constitucionalmente correcto, desde la perspectiva del principio de autonomía local, que las disposiciones cuestionadas utilicen el territorio como único criterio para la asignación de determinadas competencias a las corporaciones locales en relación con centros docentes de carácter público. Por otro, se cuestiona que las concretas obligaciones asignadas conforme a ese criterio sean en sí mismas respetuosas con aquel principio constitucional, toda vez que la Ley vasca 2/1993 impone a los Ayuntamientos la obligación de integrar a determinado personal en sus plantillas y de hacerlo a través de un específico modelo de selección.

Tanto el Fiscal General del Estado como los representantes procesales del Parlamento y del Gobierno Vasco llevan razón al afirmar que, por lo que hace al criterio territorial con el que opera el apartado 4 de su disposición transitoria tercera, la Ley vasca 2/1993 no ha hecho sino acoger el establecido por el legislador básico estatal. En efecto, la Ley Orgánica 1/1990, LOGSE, dictada en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.30 CE, se sirve del criterio de la radicación geográfica de los centros docentes para determinar el municipio que viene obligado a su conservación, mantenimiento y vigilancia (disposición adicional decimoséptima), de manera que el legislador autonómico de desarrollo no podría disponer cosa distinta. Esa circunstancia, sin embargo, no descarta sin más toda posible inconstitucionalidad de la Ley autonómica, sino, en principio, sólo la que pudiera padecer por infracción del orden de distribución de competencias que resulta del conjunto del bloque de la constitucionalidad. El respeto de la legislación básica por la legislación autonómica de desarrollo nada dice de la constitucionalidad, en términos sustantivos, de ambas normativas. El órgano judicial no plantea con su cuestión un problema de distribución competencial, sino que dando por correcta desde esa perspectiva la actuación de los legisladores implicados, discute el contenido sustantivo del criterio establecido por el legislador básico en el ejercicio de sus competencias y asumido, en el ámbito de desarrollo que le es constitucionalmente propio, por el legislador autonómico.

No estamos, pues, en el caso de una duda de constitucionalidad que requiera del contraste entre la normativa básica y la de desarrollo para determinar si esta última es o no conforme con la Constitución. Si así fuera, y como hemos advertido en numerosas ocasiones, deberíamos verificar la constitucionalidad misma de la norma básica antes de servirnos de ella como parámetro indirecto de la constitucionalidad de la norma de desarrollo (así, por todas, SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre). En el presente caso, la norma autonómica cuestionada no sería inconstitucional por no atenerse a lo dispuesto con carácter básico por la normativa del Estado, sino precisamente por ajustarse a ella y, respetando así la

Constitución desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, conculcarla, sin embargo, desde un punto de vista sustantivo. Justamente, en definitiva, por desarrollar una previsión básica que es ella misma materialmente contraria a la Constitución.

Las mismas razones que abonan nuestra doctrina relativa a la necesidad de verificar la constitucionalidad de las bases supuestamente infringidas por una ley autonómica de desarrollo prestan también fundamento al enjuiciamiento de la constitucionalidad sustantiva de la norma básica desarrollada por la ley que los Tribunales han de aplicar en un supuesto determinado. Esto sentado, es preciso preguntarse si el órgano judicial debió hacer también objeto de su cuestión a la normativa básica desarrollada por la Ley vasca 2/1993; o, cuando menos, si ha de concluirse que con la impugnación de ésta implícitamente se cuestiona también la normativa básica de la que trae causa y fundamento. Por lo que hace a lo primero, el Tribunal Superior de Justicia ha cuestionado aquí la norma que debe aplicar en el proceso *a quo*, que no es otra que la Ley vasca 2/1993, no la normativa básica del Estado en la materia sobre la que versa aquella Ley autonómica. Dicha normativa básica ha sido propiamente aplicada por su aplicador natural y necesario, que no es otro que la Comunidad Autónoma a través de la Ley 2/1993, siendo ésta la norma que el órgano judicial debe aplicar, por su parte, al caso de que está conociendo. Ningún reproche cabe hacerle al órgano judicial, por tanto, desde la perspectiva del juicio de relevancia. Juicio que, como tenemos reiterado, compete en primer lugar a los Jueces y Tribunales ordinarios, sin que este Tribunal Constitucional pueda rectificar su criterio fuera de los casos en que de manera notoria se desprenda que no media nexo causal alguno entre la validez de la norma cuestionada y la resolución del proceso *a quo* [por todas, SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4 a); 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; y 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2].

Ciertamente, y como en el caso que dio lugar a la STC 255/2004, de 22 de diciembre, habría sido igualmente razonable que el órgano judicial cuestionara directamente la norma estatal que está en la base de la autonómica que ha de aplicar de manera inmediata en el proceso *a quo*. En aquel supuesto, sin embargo, el cuestionamiento directo de una norma legal estatal venía especialmente justificado en razón de la singularidad, en cuanto a su forma y rango, de las normas forales tributarias aplicadas en el proceso judicial, cuestionadas en aspectos de su contenido que venían necesariamente impuestos por leyes del Estado. En el presente caso, por el contrario, la norma de aplicación en el proceso previo es formalmente una norma autonómica con rango y valor de ley, sin perjuicio de que el examen de su contenido haya de llevar, por derivación, a una ley formalmente distinta, a la que el órgano judicial sólo dará aplicación en la medida en que aplique, precisamente, la ley cuestionada, dictada en su desarrollo. No habiendo lugar, por tanto, a ninguna duda acerca de la idoneidad formal de la norma directamente aplicable al caso, al contrario de lo que sucedía en la STC 255/2004, ha de ser suficiente, a los efectos del juicio de relevancia, con constatar que la identificación de la norma aplicable y merecedora de cuestionamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia responde a un criterio de aplicabilidad que no es notoriamente infundado.

4. En otro orden de cosas, la Sala no cuestiona la constitucionalidad de las obligaciones que el apartado 4 de la disposición transitoria tercera de la Ley vasca 2/1993 impone *in abstracto* a los Ayuntamientos en relación con las ikastolas que se integren en las escuelas públicas vasca; obligaciones que, por otro lado, el legislador autonómico cifra por estricta referencia a las que con carácter básico

ha fijado el Estado para las Corporaciones locales respecto de los centros docentes de carácter público. El problema de constitucionalidad advertido radica en el criterio utilizado por el legislador para identificar el Ayuntamiento competente en cada caso. A juicio de la Sala, el criterio de la territorialidad no es siempre indicativo de la concurrencia de un verdadero interés local, siendo así que el ámbito de las competencias propias de cada Ayuntamiento debe definirse a partir de ese interés. En definitiva, no se cuestionan las obligaciones municipales en materia de centros docentes públicos, sino el hecho de que sea únicamente el criterio de la localización del centro el utilizado por el legislador para seleccionar el Ayuntamiento concretamente obligado.

Es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, FJ 4). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

La Constitución, en todo caso, no asegura a las corporaciones locales un ámbito de competencias determinado, no pudiendo hablarse de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4), sino que, más allá del contenido mínimo consistente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9), correspondiendo a la ley la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 46/1992, de 2 de abril) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, FJ 3).

En definitiva, y como recordamos en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, volviendo sobre la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la

autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

5. El legislador ha atribuido a los Ayuntamientos un haz de competencias en materia de centros docentes de carácter público, en el entendimiento de que con ello se les asegura una intervención suficiente en la gestión de asuntos de interés propio. El criterio estrictamente territorial para la identificación de los centros cuya gestión puede ser del interés público municipal es, además de objetivo, el que se corresponde habitualmente con el ámbito del interés local más inmediato. Ello es así en atención a la circunstancia de que, por lo común, el centro docente radicado en el término municipal ha de atender principalmente a las necesidades educativas de la población ahí asentada. Siendo ya ese dato suficientemente expresivo de un interés local indiscutible, no es el único capaz de acreditar la existencia de un interés de ese cariz. El órgano judicial, sin embargo, cifra en la procedencia del alumnado el único criterio constitutivo de un interés local relevante, olvidando que la radicación en su territorio de un centro docente, con independencia del origen de su alumnado, no es enteramente irrelevante para los intereses del Municipio distintos de los propiamente educativos. Sin necesidad de reparar en otros beneficios que para el Municipio puede deparar la instalación en su territorio de un centro docente (con todas las implicaciones que conlleva la afluencia regular de personas a un espacio que, en virtud de ese fenómeno, termina adquiriendo una especificidad económica, social y comercial característica), basta citar aquí los que resultan directamente de la propia legislación educativa, como son la adquisición de la titularidad de los inmuebles e instalaciones de los centros integrados en la red pública que impartieran niveles no superiores a la enseñanza básica [art. 2.1 a) de la propia Ley vasca 2/1993], o el derecho del Ayuntamiento al uso de los centros radicados en su término municipal «para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social» (disposición adicional decimocava, apartado 6, LOGSE).

El criterio de la procedencia del alumnado, que es el que, en el parecer de la Sala, aquilataría con precisión el verdadero interés del municipio en la gestión de los centros radicados en su territorio (con el resultado de liberarle de todo compromiso), no es, por tanto, ni el único posible ni, sobre todo, el más adecuado para la identificación de un interés que ofrece muchas otras dimensiones, más allá de la ceñida a la satisfacción de las necesidades educativas de la población asentada en el término municipal. Todo ello con independencia de que, como hemos dicho y han alegado los comparecientes, lo común ha de ser que los centros radicados en el término municipal den sobre todo satisfacción a las necesidades educativas del municipio. El supuesto, en absoluto representativo, de un Ayuntamiento que, como el que ha promovido el proceso *a quo*, tenga en su territorio un centro docente en el que sus vecinos son una minoría no puede desvirtuar la corrección del criterio legislativo. Ni tampoco, en su excepcionalidad, reclamar la previsión de mecanismos de corrección de ese criterio general. Al menos no en el nivel

de la legislación sectorial y sí, en su caso, por los cauces que para subvenir a las necesidades financieras de los entes locales han de arbitrarse en cumplimiento del mandato constitucional de suficiencia financiera para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE). Sin que, como alega el Parlamento Vasco, sea exigible la aquiescencia expresa de todos y cada uno de los municipios afectados por el régimen legal cuestionado, pues ni tal exigencia resulta de la Carta europea de autonomía local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 («Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero de 1989), ni se compadecería con la posición del legislador y de la ley un mandato de participación pensado esencialmente para las relaciones interadministrativas.

6. Descartada la inconstitucionalidad del criterio territorial utilizado por los legisladores estatal y autonómico para identificar el Ayuntamiento al que corresponde específicamente la asunción de las obligaciones que la legislación educativa impone en abstracto a las corporaciones locales, procede examinar ahora la duda de constitucionalidad referida al modo en que la Ley cuestionada ha concretado la forma en que los Ayuntamientos así identificados han de proveer al cumplimiento de esas obligaciones. El apartado 4 de la disposición transitoria tercera prevé que los Ayuntamientos asuman las obligaciones que legalmente les corresponden en materia de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros de educación general básica (obligaciones que, ha de insistirse en ello, no son objeto de reproche alguno de inconstitucionalidad por el Tribunal *a quo*) mediante la integración del personal que viniera desempeñando esos cometidos en los centros docentes que son objeto de integración en la red pública. Integración que, además, tendrá carácter continuado, pues el apartado 7 de la misma disposición, también cuestionado, obliga a los Ayuntamientos a mantener esos puestos de trabajo, sin perjuicio de las adaptaciones o redistribuciones de efectivos que resulten de las necesidades de programación y planificación general.

Debe coincidir con el Fiscal General del Estado en que las disposiciones cuestionadas se separan del régimen de selección de personal de las entidades locales establecido con carácter básico por la Ley de bases, conforme al cual corresponde a cada corporación la aprobación anual de su plantilla (art. 90.1 LBRL) y formar la relación de todos sus puestos de trabajo (art. 90.2), así como formular públicamente su oferta de empleo (art. 91.1), a partir de la cual ha de realizarse la selección de todo su personal, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, de manera que se garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (art. 91.2), siendo asimismo de la competencia municipal la aprobación de las bases de las pruebas de selección y los concursos (art. 102.1) y su resolución (art. 102.2). La Ley vasca 2/1993 apenas atribuye a los Ayuntamientos otra cosa que la competencia para convocar y realizar los procesos selectivos de un personal al que, sin embargo, deben forzosa-mente integrar en sus plantillas, de manera que, como también advierte el Fiscal General del Estado, se trata de una atribución vacía de contenido, por cuanto el mandato legal no deja margen alguno a los municipios en el proceso selectivo.

Ni el Parlamento ni el Gobierno Vascos dejan de coincidir con el juicio del Fiscal General a propósito de la distancia que separa al régimen competencial común de los municipios en materia de selección del personal propio, por un lado, y al específico modelo de integración establecido por la Ley 2/1993, por otro. En su opinión, sin embargo, ello no redundaría en un perjuicio constitucional-

mente inaceptable del principio de autonomía local, pues concurren en el caso una serie de circunstancias que justifican razonablemente la restricción del ejercicio autónomo de las competencias locales advertida por el Ministerio público.

Como ha quedado dicho en el fundamento jurídico 2, la Ley vasca 2/1993 forma parte del entramado normativo ideado por la Comunidad Autónoma para la consolidación de un modelo de escuela pública vasca, integrado a partir de la confluencia de las redes pública, privada y de ikastolas existentes con anterioridad a 1988. Estamos, pues, ante un proceso de reordenación del sistema educativo público autonómico, de naturaleza excepcional y difícilmente repetible, para el que ha sido preciso arbitrar un modelo transitorio de integración, particularmente, en lo que aquí importa, respecto de las ikastolas que han optado por la publicación, sin que las previsiones normativas ideadas a ese fin tengan vocación de continuidad y permanencia, sirviendo sólo al concreto objetivo de la instauración de un nuevo sistema que, una vez consolidado, se desenvolverá en los márgenes del modelo competencial ordinario y común. En el marco de esa situación de tránsito, el legislador autonómico no podía dejar de atender a las exigencias derivadas de las previsiones normativas generales en materia de sucesión de empresas, toda vez que la publicación de las ikastolas implica un cambio de titularidad de un centro de trabajo con el que no quedan extinguidas las relaciones laborales preexistentes, subrogándose necesariamente la Administración pública en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior titular privado (art. 44.1 del Estatuto de los trabajadores). Como quiera que, por lo que hace al personal no docente que desempeñaba funciones de mantenimiento, conservación y vigilancia, la competencia pública implicada es la propia de las corporaciones locales –por así resultar de lo dispuesto en la legislación educativa, básica y de desarrollo, de la que aquí no se ha hecho cuestión–, no podía la Comunidad Autónoma asumir esa concreta responsabilidad, sino sólo residenciarla en su titular propio, imponiendo así a los Ayuntamientos la obligación de integrar en sus plantillas un personal al que la legislación laboral aplicable exige convertir, en virtud de la subrogación, en personal público, no funcionario, como en el caso debatido en el proceso *a quo*.

El legislador vasco ha resuelto, pues, una situación excepcional e irreplicable ponderando los diversos intereses, públicos y privados, en presencia, limitando la autonomía local de los Ayuntamientos implicados en los términos precisos para dar satisfacción cumplida a intereses concurrentes e igualmente relevantes, como son el interés autonómico en la consolidación de un modelo propio de escuela pública, y el interés particular de los trabajadores en la continuidad de su relación laboral más allá de la sucesión operada en la titularidad de su centro de trabajo. Por lo demás, el sacrificio de la autonomía se ciñe a los términos estrictamente necesarios para dar satisfacción a esos intereses concurrentes, pues una vez asegurada la integración de los trabajadores en las plantillas municipales (con lo que se facilita el cumplimiento de aquel designio autonómico y se garantiza, al tiempo, el derecho de los trabajadores a la continuidad en su trabajo), las corporaciones ven asegurada su competencia para decidir la forma de gestión de los servicios públicos asumidos y salvada en todo caso su capacidad para adaptar posteriormente sus plantillas laborales y redistribuir sus efectivos en función de las propias necesidades generales y de planificación, sin injerencia alguna del poder de disposición de terceros, más allá de lo que resulte en cada caso de la legislación básica y sectorial correspondiente.

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 la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

18663 *Pleno. Sentencia 253/2005, de 10 de octubre de 2005. Conflicto positivo de competencia 3783/1998. Promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia.*

Competencias sobre administración de justicia y ordenación económica: condiciones técnicas y requisitos esenciales en las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo de los cuerpos nacionales de funcionarios judiciales; plus retributivo; conocimiento del vascuence. Interpretación de precepto autonómico. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3783/98, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia. Han comparecido y formulado alegaciones los Letrados del Gobierno Vasco en la representación que ostentan. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. El día 12 de agosto de 1998, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, presenta en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito mediante el cual se plantea conflicto positivo de competencia frente al apartado 5 de la sección primera del capítulo VI del título II (De las plantillas y relaciones de puestos de trabajo) y al capítulo XIII del título III (retribuciones), en relación con el anexo IV, del Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia, aprobado por el Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo.

En el escrito de alegaciones se expone lo siguiente:

a) El Acuerdo impugnado vulnera las competencias del Estado desde una doble perspectiva. De una lado, el apartado 5 de la sección primera del capítulo VI del título II, relativo a las plantillas de puestos de trabajo, invade la competencia exclusiva del Estado en materia de «Administración de Justicia» (art. 149.1.5 CE), en la medida en que regula las condiciones técnicas y requisitos esenciales de las plantillas de los oficiales, agentes y auxiliares al servicio de la Administración de Justicia, y dicha regulación infringe las competencias estatales previstas en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), reformada por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, así como en el Reglamento Orgánico de los citados cuerpos nacionales, aprobado por Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero (ROAJ).

De otro, el capítulo XIII del título III del Acuerdo, sobre retribuciones de los mencionados cuerpos, en relación con el anexo IV del propio acuerdo, infringe, asimismo, el art. 149.1.5 CE, al establecer y regular, careciendo de competencia para ello, un plus retributivo de cuantía variable no contemplado por la normativa estatal sobre retribuciones de dichos cuerpos nacionales. La normativa estatal sobre retribuciones aludida se contiene, esencialmente, en la Ley 17/1980, de 24 de abril, sobre régimen retributivo de los funcionarios de la Administración de Justicia, en la redacción dada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en el art. 2.3 ROAJ, en el Real Decreto 1616/1989, de 29 de diciembre, en dos Ordenes Ministeriales de 21 de febrero de 1997, relativas a la retribución de los agentes que presten las funciones de oficiales en régimen de sustitución y los servicios de guardia, y por el art. 13 en la redacción dada al párrafo segundo de su apartado 1 por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. A todo ello hay que añadir que en las Leyes de presupuestos generales del Estado se regulan cada año las retribuciones de este personal, así como su incremento anual de acuerdo con la política presupuestaria. Pues bien, el plus retributivo impugnado vulnera también la competencia estatal, regulada por el art. 149.1.13 CE, que le permite establecer los incrementos retributivos anuales de los funcionarios públicos.

b) A continuación, el Abogado del Estado indica que el título competencial «Administración de Justicia» (art. 149.1.5 CE) ha sido interpretado por el Tribunal en sus SSTC 56/1990, 62/1990 y 58/1992 en dos sentidos. En sentido estricto, alude a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse. En sentido amplio, incluye también otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal.

En definitiva, el art. 149.1.5 CE reserva al Estado la «Administración de Justicia», que supone que el Poder Judicial es único y le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y que el gobierno de dicho poder también es único y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (arts. 117.5 y 122.2 CE). Junto a este núcleo esencial, existen unos medios personales y materiales «al servicio