

por dichas cuentas son competencia de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña de acuerdo con los arts. 52.1 EAAnd y 18.1 EAC, respectivamente.

En Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil seis.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

**4765** *Pleno. Sentencia 51/2006, de 16 de febrero de 2006. Conflicto positivo de competencia 4464/1998. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998.*

*Competencias en materia laboral y de Seguridad Social: informe ampliatorio del Inspector o Subinspector que formuló acta de infracción e instrucción del expediente sancionador. Delimitación de precepto estatal.*

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 Eugenio 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 número 4464/1998, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Ha comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostenta, el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 27 de octubre de 1998, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno, plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

2. En el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia el Abogado de la Generalidad de Cataluña, tras recordar los antecedentes del caso, el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la respuesta del Gobierno de la Nación rechazando el mismo, realiza las siguientes alegaciones:

a) Comienza el Abogado de la Generalidad de Cataluña por afirmar que ni la regulación estatal del procedimiento sancionador, ni la unidad del sistema de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social legitiman la atribución a órganos estatales de funciones de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social de competencia autonómica.

La exposición de motivos del Real Decreto mediante el que se aprobó el Reglamento objeto del conflicto anuncia que el mismo se dicta en cumplimiento de las previsiones contenidas en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicha Ley vino a confirmar el carácter de cuerpo nacional del cuerpo superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social; calificó a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como otras funciones de asesoramiento, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias; y definió el «sistema» de la Inspección laboral, determinando que sus funcionarios dependerán orgánicamente de una autoridad central del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y funcionalmente de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente, en función de la materia sobre la que actúen.

La potestad del Estado para crear cuerpos nacionales solamente puede tener encaje, en un Estado compuesto como el configurado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, si se entiende como una excepción a la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar su propia burocracia y, como tal excepción, se interpreta restrictivamente. En este sentido, la STC 76/1983 condicionó el entendimiento constitucional del artículo 35 LOAPA –posteriormente, art. 28 LPA– a la concurrencia de un interés general nacional que legitimase la creación del cuerpo en cada caso concreto.

Pero si en el año 1983 todavía era necesario prever mecanismos que permitieran la adecuación del aparato burocrático del antiguo Estado centralizado al nuevo modelo descentralizado, en 1998, cuando todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de ejecución de la legislación laboral y cuando es palmario el encaje de la función inspectora en ese nivel competencial, la constitucionalidad de la opción ejercida por la Ley 42/1997 resulta, cuando menos, discutible. Especialmente si se constata que los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) admiten con toda lógica que los sistemas de inspección dependan, en los Estados compuestos, de autoridades administrativas descentralizadas, y si se advierte también que la exquisita preservación de la unidad del sistema o la independencia técnica, objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos que ejerzan la inspección puede garantizarse perfectamente mediante mecanismos –la alta inspección y las bases del régimen estatutario de los funcionarios, entre otros– plenamente respetuosos con la autonomía constitucional. En este sentido se pronunció la STC 195/1996, de 28 de noviembre, al afirmar que las referencias al cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social contenidas en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, no vulneraban la competencia del País Vasco en la medida en que se trataba de meras alusiones a un órgano que en aquel momento cumplía una función instrumental en una fase del procedimiento sancionador, y que no impedían a la Comunidad Autónoma dotarse de su propio servicio de inspección.

A pesar de que la propia Ley 42/1997 previó la posible transferencia de los funcionarios de la Inspección laboral a las Comunidades Autónomas, hasta hoy no se ha puesto en marcha dicho mecanismo, manteniéndose el régimen de dependencia orgánica exclusiva del Estado y de doble dependencia funcional. Ya en la STC 249/1988, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre esa peculiar organización de la Inspección, que determina que

unos mismos funcionarios actúen funcionalmente como Administración estatal o como Administración autonómica, señalando que ello sólo resulta constitucionalmente aceptable en tanto que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no suponga interferencia en la actuación de los inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica. Y, en aplicación de ese criterio, declaró la inconstitucionalidad parcial de una circular y de un acta de Inspección, al atribuir a un órgano estatal la competencia para recibir de la empresa inspeccionada el escrito de descargos y realizar las sucesivas actuaciones derivadas del procedimiento sancionador iniciado con aquel acta, reconociendo la competencia para ello de la Generalidad de Cataluña.

Pues bien, una lesión competencial equivalente es la que se produce con el artículo 18 del nuevo Reglamento, que reserva a la Inspección del Estado las funciones de instrucción, valoración de las pruebas y las alegaciones y propuesta en estos procedimientos sancionadores, sustrayéndolas a los órganos que hasta la fecha las ejercían en la Administración autonómica, invadiendo así las competencias propias de la Generalidad de Cataluña y vulnerando la potestad de autoorganización de sus servicios administrativos. Y es que si, como se deduce del Reglamento y confirma el Gobierno de la Nación en su respuesta al requerimiento previo efectuado, el Estado, al establecer la legislación laboral, ha reservado a sus propios órganos y funcionarios el ejercicio de las actuaciones administrativas en determinadas fases del procedimiento sancionador, las referencias a la Inspección laboral no serán ya meras alusiones instrumentales a una fase del procedimiento, sino verdaderas atribuciones competenciales que el Estado pretende para sus propios órganos, con claro exceso del ámbito competencial de la legislación laboral y consiguiente invasión del ámbito interno de organización de los servicios de la Generalidad de Cataluña.

En definitiva, las dificultades o la complejidad intrínseca a la organización de los medios personales al servicio de las Administraciones públicas no pueden llegar a hacer invertir los principios sobre los que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han estructurado la organización territorial del Estado. Son los aparatos burocráticos los que han de adaptarse al sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad, y no a la inversa.

b) Señala a continuación el Abogado de la Generalidad de Cataluña que ésta ha asumido mediante órganos propios la instrucción, valoración de las pruebas y alegaciones y la propuesta de resolución de los expedientes en procedimientos sancionadores en el orden social, de acuerdo con las competencias que le corresponden en orden a la ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social. En efecto, el Tribunal Constitucional ha establecido en diversas Sentencias que la potestad sancionadora corresponde a quien tiene atribuida la competencia ejecutiva en la materia sobre la que se ejerce. Así, el artículo 149.1.7 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación laboral, sin perjuicio de que sea ejecutada por los órganos de las Comunidades Autónomas, siendo preciso destacar la especificidad de este precepto, pues en él se reconoce expresa e inequívocamente que la ejecución de la legislación laboral corresponderá a los órganos propios de las Comunidades Autónomas que asuman dicha competencia, lo que efectivamente se produjo en correspondencia a dicha previsión constitucional y en mérito al artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Cabe recordar que, conforme a lo previsto en el artículo 25 del propio Estatuto de Autonomía, la titularidad de esta competencia incluyó el ejercicio de la función inspectora. Y, ciertamente, el artículo 25.2 añade que el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 11 deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en las normas reglamentarias del Estado, pero ello sólo puede

entenderse como el reconocimiento de la competencia estatal para establecer normativamente, incluso mediante normas de rango reglamentario, las condiciones generales en las que se ha de desarrollar la actividad inspectora en las materias a las que se refiere el artículo 11, pero no como sustracción del ejercicio de tales actuaciones inspectoras.

En materia de ejecución de la legislación laboral, se aprobó, ya en la etapa preautonómica, el Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, de traspaso de competencias en materia de trabajo, mediante el que la Generalidad obtuvo el ejercicio de la potestad sancionadora de las infracciones a la legislación laboral, competencia que sería definitivamente asumida a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía por efecto de lo previsto en su disposición transitoria sexta, apartado 6. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la STC 249/1988, en la que dejó establecido que correspondía a la Generalidad la ejecución de la legislación laboral en Cataluña, lo que incluye el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación y, en su caso, la sanción de los incumplimientos.

En lo que respecta a la Seguridad Social, el artículo 149.1.17 CE reservó al Estado la legislación básica y el régimen económico, y el art. 17.2 a) del Estatuto de Autonomía atribuyó a la Generalidad la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico. Recientemente, el apartado B.5 del anexo del Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, y el Acuerdo complementario al mismo que figura en su anexo 3, han determinado la asunción por la Generalidad del ejercicio de las potestades sancionadoras en materia de empleo y desempleo que, conforme a la doctrina establecida en la STC 195/1996, encajan en la competencia atribuida a la Generalidad en materia de Seguridad Social.

En ambas materias, laboral y de Seguridad Social, corresponde también a la Generalidad la competencia exclusiva para dotarse de la organización precisa para la prestación de los servicios correspondientes, competencia que tuvo su plasmación en el artículo 147.2 c) CE y encontró expreso reconocimiento en los artículos 9.1 y 25.3 del Estatuto de Autonomía y, en lo que se refiere al desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, en el artículo 10.1.1 del propio Estatuto. En consecuencia, la Generalidad puede asignar a sus órganos y funcionarios propios la realización de las actuaciones que le corresponden en los procedimientos sancionadores en el orden social. Así lo hizo recientemente mediante el Decreto 13/1998, de 20 de enero, al designar las unidades administrativas competentes para instruir los procedimientos sancionadores, diferenciándolas de las competentes para imponer las sanciones por infracciones de los trabajadores en materia de empleo, desempleo y formación profesional previstas en el artículo 30 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, según la redacción dada a los mismos por el art. 86 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Por lo que se refiere a la atribución a sus propios órganos de las potestades sancionadoras en el orden social, deben reseñarse las disposiciones por las que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña se reservó, en algunos casos, y asignó a diversos órganos dependientes del Departamento de Trabajo, en otros, el ejercicio de las potestades sancionadoras en el orden social. Se trata del Decreto de 5 de noviembre de 1979, asignando al Departamento de Trabajo el ejercicio de las competencias transferidas en esta materia; el Decreto 474/1981, de 18 de diciembre, sobre distribución de la potestad sancionadora en materia laboral entre los órganos de la Generalidad de Cataluña; el Decreto 111/1988, de 16 de mayo, sobre distribución de la potestad sancionadora en mate-

ria laboral entre los órganos de la Generalidad de Cataluña; el artículo 21 del Decreto 25/1990, de 9 de enero, sobre reestructuración del Departamento de Trabajo; y el Decreto 46/1996, de 6 de febrero, sobre distribución de la potestad sancionadora entre los órganos de la Generalidad de Cataluña por infracciones en las materias laborales, de prevención de riesgos laborales y por obstrucción a la inspección.

Con posterioridad a esta última disposición, mediante el Decreto 146/1996, de 30 de abril, el Gobierno de la Generalidad designó los órganos competentes para la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones del orden social tramitados conforme al anterior Reglamento aprobado por el Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo.

La vigencia y pacífica aplicación de estas disposiciones, especialmente de los Decretos 13/1998 y 146/1996, hasta la aprobación del nuevo Reglamento ahora impugnado, ponen de manifiesto cómo la Generalidad, en el ejercicio de sus competencias, había asignado a órganos servidos por sus propios funcionarios la instrucción, valoración de las pruebas y las alegaciones y propuesta en los expedientes sancionadores en el orden social en Cataluña. Y ello no se contradecía con el Convenio de colaboración firmado el 28 de abril de 1988 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento de Trabajo de la Generalidad en materia de inspección de trabajo, puesto que en él se acordó la utilización integrada de los servicios de inspección, de forma que actuaran dentro del área de competencias propias de la Generalidad, cumpliendo los servicios de inspección, asesoramiento, mediación e informe que les encomiende o solicite el Departamento de Trabajo, sin que quedaran asignados a la Inspección los servicios de instrucción administrativa de los expedientes sancionadores. Todas estas disposiciones organizativas tuvieron perfecta aplicación mientras en el procedimiento sancionador se diferenciaba una fase de inspección previa, que culminaba en el acta de infracción, a la que se asignaban las funciones de iniciación del expediente y formación del pliego de cargos, llegando incluso posteriormente a adquirir la condición de propuesta de resolución si contra la misma no se formulaban alegaciones. En la actualidad, en cambio, a la atribución de las funciones instructoras instrumentada por los Decretos de la Generalidad 146/1996 y 13/1998 se contraponen la reserva que el artículo 18 del nuevo Reglamento ha hecho a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de las funciones instructoras en los casos en que se formulen alegaciones en las que se expongan hechos o circunstancias distintas a las que consten en el acta inicial, se invoque insuficiencia del relato fáctico o se aduzca indefensión. Y, conforme a la lectura que de este precepto ha hecho el Gobierno de la Nación en la respuesta al requerimiento previo formulado, en estos casos toda la instrucción administrativa del expediente sancionador hasta la propuesta final de resolución, incluida la valoración de las pruebas y alegaciones formuladas por el interesado, quedará asignada a órganos del Estado, excediéndose de este modo las competencias estatales en materia de legislación laboral y de Seguridad Social para incidir en los ámbitos organizativos internos de la Generalidad.

c) En efecto, considera el Abogado de la Generalidad que el artículo 18.3 del Reglamento analizado excede del ámbito material de la competencia estatal sobre legislación laboral e invade el ámbito interno de la organización de los servicios de la Generalidad de Cataluña. Se trata de un precepto en el que la confusión terminológica y el equívoco conceptual dan lugar a que se invista a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, adscrita orgánicamente a la Administración del Estado, de atribuciones que en modo alguno pueden corresponderle en una recta inteligencia del sistema de distribución de competencias.

La exposición de motivos del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, anuncia que en el nuevo Reglamento «se asume lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incorporando sus principios normativos fundamentales en orden a las garantías del administrado y a la eficacia de la acción administrativa, sin perjuicio de la especialidad de estos procedimientos, reconocida en su disposición adicional séptima». No obstante, a pesar de incluir esta declaración, el nuevo Reglamento empleará unos términos para referirse a las distintas fases del procedimiento que difícilmente pueden cohererse con los empleados en la Ley 30/1992 y en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Así, el concepto de instrucción se define en el artículo 78.1 de la Ley 30/1992 como la actividad realizada por el órgano que tramita el procedimiento para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Conforme a lo dispuesto en el art. 69 se entiende que la instrucción es una fase posterior y distinta a las actuaciones o indagaciones previas a la iniciación del procedimiento propiamente dicho. Además, el artículo 134.2 de la misma Ley define como principio del procedimiento sancionador la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos. Estas disposiciones han tenido su reflejo y concreción en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, donde se diferencian claramente las actuaciones previas a la iniciación del procedimiento. Estas, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 12, «se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros», asignando a continuación la realización de estas actuaciones previas a los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia. Se trata de órganos diferentes del instructor del expediente, que empieza a actuar a partir de la iniciación del mismo y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.2 del Reglamento, tiene la responsabilidad de la tramitación del procedimiento, correspondiéndole la función de valorar las alegaciones y pruebas aportadas al expediente y de formular la propuesta de resolución del mismo al órgano que tenga asignada la competencia correspondiente. En definitiva, de la regulación general del procedimiento sancionador, que rige subsidiariamente el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social, se deduce que existen tres fases en el procedimiento, las actuaciones previas, la instrucción administrativa y la resolución; que las dos últimas han de corresponder a órganos distintos (no a Administraciones distintas); y que, mientras que las actuaciones previas se dirigen a la determinación inicial de los hechos y a su calificación jurídica, la instrucción comporta la posterior tramitación, la valoración de las alegaciones y pruebas y la propuesta de resolución.

No es ésta, sin embargo, la estructura del procedimiento establecido en el artículo 18 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Cuando menos, ese precepto ha llevado la posibilidad de establecer especialidades procedimentales más allá de los límites de la competencia estatal para establecer la legislación laboral, invadiendo la competencia que la Generalidad de Cataluña ha asumido en orden a la ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social. Con ello, también, el

Reglamento se separa de la regulación precedente del procedimiento sancionador en el orden social (Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, que ahora se deroga), en la que el procedimiento se estructuraba en dos fases, a saber, una de actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, dirigida a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en el orden social, y otra de actividad sancionadora propiamente dicha. Además, aquel anterior procedimiento no sólo asignaba a órganos distintos la instrucción y la resolución, en el sentido que impone el artículo 134 de la Ley 30/1992, sino que exigía, en garantía de objetividad, que la designación de instructor del expediente administrativo recayera en un funcionario distinto del que había levantado el acta de infracción, residenciando en el instructor la función de valoración de las alegaciones y pruebas formuladas y aportadas por los interesados en los expedientes, pudiendo solicitar a tal efecto un nuevo informe de los funcionarios actuantes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como la formulación de una propuesta de resolución al órgano competente. Con aquella regulación se hacía, por lo demás, patente el reconocimiento de la competencia autonómica para designar entre sus propios funcionarios a los instructores de los expedientes sancionadores, dado que, después de afirmarse que la designación del instructor debía recaer en un Inspector de Trabajo y Seguridad Social, se admitía que la designación, en su caso, debía producirse de acuerdo con la regulación propia de las Comunidades Autónomas, teniendo la referencia a la Inspección, por fuerza, únicamente un valor instrumental, como lo corrobora lo señalado por este Tribunal en la STC 195/1996 (FJ 16) y la pacífica aceptación por el Estado, hasta la aprobación del nuevo Reglamento, de la designación hecha por la Generalidad de Cataluña de sus propios órganos instructores mediante los referidos Decretos 142/1996, de 30 de abril, y 13/1998, de 20 de enero.

El nuevo Reglamento, aprobado mediante el Real Decreto 928/1998, modifica este procedimiento sustrayendo tales funciones instructoras a los órganos designados por la Generalidad de Cataluña, sin que esta modificación pueda estimarse exigida por el objetivo de adecuación del Reglamento a la Ley 42/1997, que constituye la norma habilitante del Reglamento, según señala su exposición de motivos, toda vez que esa Ley no atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social función alguna relativa a la instrucción de los expedientes sancionadores.

En el rechazo al requerimiento previo, el Gobierno de la Nación apeló a la disposición adicional cuarta, número 1, de la Ley 42/1997 para intentar justificar que el artículo 18 del actual Reglamento reserve la función instructora al Inspector o Subinspector que practicó el acta, en aquellos supuestos en que las alegaciones formuladas en el expediente sancionador invoquen hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta de la Inspección. Se decía en la respuesta del Gobierno que en la referida disposición adicional se establece que se ha de regular reglamentariamente como una parte del procedimiento sancionador la «propuesta definitiva» de la inspección actuante. Sin embargo, tal propuesta definitiva no puede confundirse con la propuesta que el instructor del expediente sancionador ha de elevar al órgano competente para resolverlo, sino que hace referencia exclusivamente a la posibilidad de que el Inspector, que incluyó una propuesta de sanción en el Acta de infracción, pueda en un informe posterior, a la vista de las alegaciones efectuadas, contrastar dichas alegaciones con los hechos por él comprobados, y pueda precisar o referirse a aspectos distintos de los hechos o circunstancias concurrentes. A este informe lo denominó la Ley 42/1997 «propuesta definitiva», pero no lo denominó propuesta de resolución, y de ningún modo esa propuesta del Inspector, aunque sea su propuesta defini-

tiva, puede suplir a la que posteriormente ha de efectuar el órgano instructor una vez hecha la valoración de las pruebas y alegaciones aportadas.

d) En conclusión, el artículo 18.3 objeto del conflicto ha venido a modificar el procedimiento anterior y ha introducido notables elementos de confusión que, no obstante, han sido resueltos en la respuesta dada por el Gobierno al requerimiento previo efectuado en un sentido claramente lesivo de las competencias de la Generalidad de Cataluña. No parece tampoco que sea posible interpretar el citado artículo 18.3 en términos que resulten conformes con el orden competencial vigente, por más que el artículo 4.2 del propio Reglamento incluya un expreso reconocimiento de las competencias autonómicas para ejercer la potestad sancionadora de las infracciones del orden social y para designar los órganos que han de ejercerla. Conforme a la dicción literal del artículo 18.3, el reconocimiento de estas competencias excluye la posibilidad de que se designe un órgano propio para ejercer las funciones de instrucción del expediente sancionador en aquellos casos en que se formulen alegaciones por las que se invoquen hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, la insuficiencia del relato fáctico o indefensión por cualquier causa, alegaciones éstas que, en la práctica, se formulan en la mayoría de los expedientes sancionadores. No parece, por lo demás, que con ello se estén ofreciendo a los presuntos afectados las máximas garantías procedimentales, puesto que es precisamente en aquellos supuestos, en los que los hechos descritos en el acta resulten controvertidos o en los que se alegue indefensión, en los que se habrá de encomendar la instrucción administrativa del expediente hasta la propuesta definitiva de resolución al mismo órgano que realizó las indagaciones previas y la inspección que dio lugar al acta iniciadora del expediente.

Desde la competencia de regulación normativa del procedimiento sancionador en el orden social, el Estado puede establecer como trámite preceptivo, en estos supuestos, la solicitud de informe al funcionario actuante, pero lo que no puede es reservar a uno de sus órganos las actuaciones administrativas inherentes a la función de instrucción del expediente sancionador, que en Cataluña, en mérito a los títulos competenciales que han quedado expuestos, sólo pueden corresponder a los órganos designados por la Generalidad para ejercerlas. Y no se diga de contrario que el apartado 1 del propio artículo 18 contiene un reconocimiento suficiente de la competencia autonómica, pues dicho reconocimiento se establece con sujeción a lo dispuesto en los demás apartados de dicho artículo y, por lo tanto, con sujeción al apartado 3 controvertido.

En definitiva, la aplicación del artículo 18.3 del Reglamento supone que la determinación del órgano competente para la tramitación de los expedientes sancionadores en el orden social en Cataluña dependa del sentido y contenido de las alegaciones formuladas por los sujetos responsables. Consecuencia que poco se aviene con la extrema garantía de seguridad jurídica proclamada como objetivo en la exposición de motivos del Real Decreto que aprueba el Reglamento; que tampoco resulta compatible con la distribución de competencias que el bloque de la constitucionalidad ha establecido en materia laboral y de Seguridad Social, materias en las que, al margen de cuanto se refiere al régimen económico de esta última, corresponde a la Generalidad de Cataluña la integridad de la función ejecutiva y de organización de sus servicios propios; y que, en definitiva, da lugar a la inversión que supone delimitar las competencias en función de la adscripción orgánica de unos funcionarios, en lugar de adecuar la organización de los medios personales de las Administraciones públicas a la prestación de los servicios y funciones de su competencia.

Concluye, por todo ello, el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicitando que se dicte Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que el precepto impugnado es inconstitucional y nulo.

3. Mediante providencia de 10 de noviembre de 1998, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno para que, en el plazo de veinte días y bajo la representación procesal que determina el artículo 82.2 LOTC, se persone en el proceso y aporte los documentos y alegaciones que considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la disposición objeto del proceso, en cuyo caso se suspenderá el curso de los autos hasta que se resuelva dicho conflicto. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad».

4. El día 19 de noviembre de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones.

5. Por providencia de la Sección Segunda de 24 de noviembre de 1998 se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y se le prorrogó en diez días más el plazo concedido para formular alegaciones.

6. Mediante escrito registrado el día 16 de diciembre de 1998, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones en los términos siguientes:

a) Comienza el Abogado del Estado poniendo de manifiesto que del escrito de interposición del conflicto conviene destacar que únicamente considera inconstitucional la atribución en el Reglamento de competencias instructoras a los Inspectores y Subinspectores, y que tal regulación se hizo «al margen de la regulación establecida por la Ley 42/1997», de modo que, lejos de pretender una conversión del conflicto en un recurso de inconstitucionalidad, la Generalidad persigue un pronunciamiento de inconstitucionalidad en relación con el artículo 18.3 del Reglamento, admitiendo la fórmula de Cuerpo Nacional de Inspectores prevista en la Ley.

b) El conjunto de alegaciones del escrito de interposición del conflicto requiere, en primer lugar, concretar el contenido de la nueva norma procedimental y su incidencia en el procedimiento sancionador atribuido a las Comunidades Autónomas, especialmente con relación al procedimiento general sancionador anterior, cuya constitucionalidad es, según la Generalidad, indiscutible. Pues bien, en contra de lo afirmado en la demanda, el procedimiento sancionador previsto en el Real Decreto 928/1998 tiene tres fases idénticas a las previstas en su precedente Real Decreto 396/1996. Una primera, de actividades previas al procedimiento sancionador, que consisten básicamente en la inspección, comprobación y extensión del acta correspondiente; otra fase de tramitación del procedimiento, consistente en la instrucción; y una última fase de resolución. La fase intermedia de tramitación del procedimiento sancionador, en la que se incluye la instrucción, se atribuye en el Reglamento de 1998, al igual que en el de 1996, al órgano competente, ya sea estatal o autonómico. Es cierto que se hace con distintas redacciones, pues en el Reglamento de 1996 se alude a la unidad administrativa correspondiente, mientras que en el de 1998 se establece que «la ordenación de la tramitación del expediente sancionador corresponderá al órgano que disponga de competencia para su resolución», lo que debe interpretarse en el sentido de que será la Administración

estatal o autonómica, según la infracción de que se trate, la competente para regular procedimental y organizativamente el expediente sancionador. De modo que la Generalidad seguirá teniendo las competencias de organización de sus servicios administrativos para atender la tramitación de estos expedientes, pudiendo también designar instructor a quien estime oportuno, salvo en el caso de la excepción que se examinará a continuación. En cualquier caso, el órgano administrativo que tramita y, por tanto, para el que deberá emitir el informe el Inspector o Subinspector, será el que el artículo 18.3 denomina como encargado de resolver las alegaciones contra el acta, órgano que será autonómico o estatal según los casos.

El único punto en el que se produce un cambio en la regulación de la actuación del Inspector en el artículo 18.3 del Reglamento de 1998 es sólo y exclusivamente para el caso de que el sujeto responsable formule alegaciones con invocación de hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma o indefensión por cualquier causa, en el que se prevé la emisión preceptiva de un informe por el Inspector o Subinspector que practicó el acta, en el que habrá de valorar expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado y las alegaciones producidas, con propuesta definitiva de resolución. Y ello a diferencia del Reglamento de 1996, en el que se preveía que el informe fuese optativo en todo caso para el órgano competente para la instrucción.

Sobre la atribución de las funciones de instructor al Inspector que levantó el acta en el supuesto excepcional descrito anteriormente, señala el Abogado del Estado que se trata de una simple ampliación de la intervención del mismo en el expediente y que, si se refiere a una infracción de competencia autonómica, su designación se habrá producido por el órgano autonómico competente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 42/1997, ya que en este caso el Inspector dependerá funcionalmente de la Administración autonómica.

En cuanto a que este informe preceptivo contenga la «propuesta definitiva de resolución», considera el Abogado del Estado que tal previsión normativa no puede interpretarse en el sentido que recoge el escrito de planteamiento del conflicto. En éste se afirma que esta norma sustrae al órgano competente para la instrucción la competencia para emitir la propuesta de resolución que debe elevar al órgano con competencia para resolver, pero ello no es así. En efecto, el artículo 18.3 del Reglamento se está refiriendo exclusivamente a la regulación del contenido de un informe que debe emitir el Inspector actuante, informe preceptivo pero no vinculante, cuyo efecto no puede ser otro que el de instruir al órgano competente sobre las cuestiones que se le han sometido. Es decir, nunca este informe puede sustituir o convertirse en la decisión administrativa consistente en la propuesta de resolución que, al ser una actuación administrativa, no corresponde al Inspector actuante sino al órgano instructor. Por todo ello la expresión «contendrá propuesta definitiva de resolución» debe interpretarse en el sentido de que el Inspector incluirá en el informe la propuesta definitiva de resolución que considere como procedente, teniendo en cuenta sus actuaciones y las alegaciones y pruebas del sujeto responsable, para que el órgano instructor, responsable de la tramitación del expediente, decida qué propuesta elevar al órgano competente para resolver.

Por lo que se refiere, finalmente, a la normativa de la Generalidad dictada para ordenar administrativamente esta competencia, señala el Abogado del Estado que la regulación contenida en el precepto objeto del conflicto en nada incide en ella, dado que las normas a las que alude el Abogado de la Generalidad se limitan a establecer qué órganos del Departamento de Trabajo se van a

encargar de instruir y, en su caso, resolver los expedientes sancionadores, lo que en absoluto se ve alterado por la norma estatal, que incide exclusivamente en la actuación de los Inspectores y Subinspectores que practicaron el acta.

c) A partir de esta configuración del supuesto contemplado en la norma discutida, considera el Abogado del Estado que el primer motivo de inconstitucionalidad alegado no puede prosperar, pues el precepto no atribuye competencias esenciales del procedimiento sancionador a órganos o funcionarios del Estado. Se limita a atribuir al Inspector o Subinspector que practicó el acta la emisión de un informe en un supuesto determinado, sin que ninguno de tales funcionarios pueda ser calificado ni como órgano del Estado ni como funcionario de él dependiente, al menos funcionalmente. En efecto, cuando un Inspector o Subinspector actúa en un expediente sancionador por una infracción de competencia autonómica está actuando, en realidad, como funcionario autonómico, con la especialidad de que ha de hacerlo bajo los criterios de independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios 81 y 129 OIT. Es cierto que la doble dependencia funcional de un mismo colectivo de funcionarios es, desde el punto de vista competencial, una circunstancia peculiar, pero ello no quiere decir que sea inconstitucional, como señaló la STC 249/1988.

En consecuencia debe rechazarse la alegación sobre la atribución inconstitucional de competencias a órganos o funcionarios estatales, pues en realidad se trata de regular la intervención del Cuerpo de Inspectores y Subinspectores en los procedimientos sancionadores, abstracción hecha de que actúen bajo la dependencia funcional del Estado o de la Comunidad Autónoma.

d) La segunda vulneración constitucional denunciada se refiere a la invasión competencial del Estado en la facultad de ordenación y organización en materia laboral, derivada de la competencia asumida en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre «ejecución de la legislación del Estado en materia laboral».

Para examinar esta cuestión se debe interpretar en sus justos términos el precepto objeto del conflicto, para lo que es necesario tener en cuenta que el número 1 del mismo art. 18 establece que la «ordenación de la tramitación del expediente sancionador corresponderá al órgano que disponga de competencia para resolver», debiéndose entender por tal la Administración competente para resolver, según la materia de que se trate. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en esta fase del procedimiento sancionador tiene que existir, además de la posible intervención de un Inspector o Subinspector, un «órgano instructor», órgano administrativo que es el que puede reclamar y recibir alegaciones del sujeto responsable, así como decidir si se dan o no las condiciones requeridas para solicitar el informe del Inspector o Subinspector que practicó el acta.

Del escrito de interposición del conflicto parece deducirse que se ha interpretado el precepto considerado en el sentido de que en el mismo se acumulan en el Inspector las funciones que le son propias y las del órgano instructor. Sin embargo, como ya se ha dicho, esto no puede ser así. Todo expediente administrativo requiere de un órgano en cuya sede se tramite, perteneciendo este órgano instructor, cuya subsistencia ha quedado plenamente justificada, a la Administración competente para resolver, que lo regulará, ordenará y diseñará libremente en el ejercicio de su competencia de autoorganización administrativa. Nada de ello se ve afectado por el precepto objeto del conflicto, que por ello mismo no afecta tampoco a ninguna de las disposiciones autonómicas citadas en el escrito de interposición del conflicto.

Como ya se dijo en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 195/1996, en relación con otros preceptos, lo que se hace en los preceptos conflictivos es

regular la intervención de los Inspectores y Subinspectores en la actual configuración legal, que supone la existencia de un cuerpo de funcionarios nacional de cuya constitucionalidad no se duda en el escrito de interposición, lo que significa que su regulación, lejos de suponer una atribución de competencias, supone instrumentar procedimentalmente la actuación de los miembros de ese Cuerpo.

e) Finalmente, analiza el Abogado del Estado la cuestión relativa al pretendido cambio en la tramitación del procedimiento en relación con el anterior Reglamento de 1996. Desde tal perspectiva, niega en primer lugar que el Reglamento actual haya establecido un procedimiento dividido en dos fases, a diferencia del anterior, que tenía tres. Tanto en uno como en otro, el procedimiento tiene tres fases: actividad inspectora previa, instrucción y resolución.

Las diferencias quieren verse en la petición preceptiva de informe al Inspector o Subinspector que practicó el acta en un determinado caso, la asunción por éste de la función de instructor y la previsión de que dicho informe contendrá la propuesta definitiva de resolución. Sin embargo, ninguna de dichas novedades altera el régimen de distribución de competencias en la materia. El informe es exactamente el mismo que el previsto en el artículo 30.2 del Reglamento de 1996, con la única especialidad de atribuirle carácter preceptivo en un determinado caso y de definir con mayor detenimiento su contenido; pero ello no afecta a la distribución de competencias, porque el informe, aunque sea preceptivo, no es vinculante. La asunción de la función de instructor supone también la regulación de la actuación del Inspector, en el caso concreto de que se le pida informe; es cierto que ello constituye una novedad respecto al procedimiento de 1996, que exigía que el Inspector instructor fuese distinto del que levantó el acta, pero este cambio en nada afecta a las competencias autonómicas sobre el órgano administrativo autonómico encargado de la instrucción, que será para el que se realice el informe. Finalmente, en cuanto a la inclusión en el informe de la propuesta definitiva de resolución, ha de insistirse en que esta propuesta sólo puede ser entendida como la efectuada por el Inspector o Subinspector al órgano instructor; el carácter definitivo de la propuesta ha de entenderse, por lo tanto, en relación con la actuación de la Inspección y no en relación con la del órgano administrativo responsable de la instrucción.

Todo ello lleva a concluir que el Reglamento, en su artículo 18.3, se ha limitado a establecer, de acuerdo con la legalidad vigente, el margen de actuación de los Inspectores y Subinspectores de Trabajo en los expedientes sancionadores, sin incidir en la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral consistente en la organización administrativa para imponer las sanciones y dictar las resoluciones correspondientes.

f) Con carácter subsidiario se opone el Abogado del Estado a la declaración de nulidad del precepto objeto del conflicto, dado que no en todo el territorio del Estado tiene asumidas las competencias de ejecución de la legislación laboral una Administración distinta a la del Estado. En efecto, los Estatutos de Ceuta y Melilla no prevén competencia alguna en materia laboral, por lo que en cualquier caso el Reglamento no podría ser declarado nulo. Asimismo ha de tenerse en cuenta que el artículo 18.3 objeto del conflicto afecta también a las sanciones en materia de Seguridad Social, competencia exclusiva del Estado en cuanto se refieran a su régimen económico, que así lo son en su mayor parte, y también a las no transferidas en materia de Seguridad Social en los correspondientes Estatutos de Autonomía, como es el caso de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, mientras que en el caso de Canarias, en aplicación de la STC 195/1996, la vigente formulación de su Estatuto tam-

bién implicaría la competencia del Estado en materias de régimen económico de Seguridad Social, siendo discutible la competencia estatal en las restantes materias de Seguridad Social.

7. Por providencia de 15 de febrero de 2006 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña plantea conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

La representación procesal del Gobierno de la Generalidad de Cataluña considera que el mencionado artículo 18.3, al atribuir en determinados supuestos las funciones de instructor de los expedientes sancionadores en materia social al Inspector o Subinspector de Trabajo y Seguridad Social que practicó el acta de infracción, excede el ámbito material de la competencia estatal sobre legislación laboral y de Seguridad Social e invade el ámbito interno de la organización de los servicios de la Generalidad de Cataluña.

El Abogado del Estado rechaza que el artículo 18.3 haya incurrido en la infracción del sistema constitucional de distribución de competencias que denuncia la representación procesal del Gobierno de la Generalidad. A su juicio, el mencionado precepto se limita a regular la intervención en el procedimiento sancionador en materia social de los Inspectores y Subinspectores en su actual configuración legal, que supone la existencia de un cuerpo de funcionarios nacional, instrumentando procedimentalmente la actuación de los miembros de ese cuerpo en lo que se refiere, en particular, a su intervención preceptiva en aquellos expedientes en los que el sujeto responsable haya formulado alegaciones al acta de infracción con invocación de hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico o indefensión por cualquier causa. Sin embargo, dicha intervención, que implica la elaboración de un informe preceptivo y no vinculante sobre las alegaciones realizadas, incluyendo su propuesta definitiva de resolución, y la asunción de la función de instructor del expediente, en nada afectan, a juicio del Abogado del Estado, a la competencia autonómica para la determinación del órgano administrativo encargado de la instrucción del procedimiento, que será para el que se realice el informe y el que elabore la propuesta de resolución a elevar al órgano competente para resolver.

2. Conviene, antes de seguir adelante, transcribir el texto del precepto reglamentario sobre el que se traba la controversia competencial, cuyo tenor literal es el siguiente:

«3. Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el órgano al que corresponda resolverlas podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta, que asumirá las funciones de instructor del expediente. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa.

Dicho informe valorará expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas, y contendrá propuesta definitiva de resolución. Si el expediente derivara de acta visada por Inspector, el informe del Subinspector que la practicó será

objeto de conformidad por el Inspector que visó el acta originadora de actuaciones, en los términos que establece el artículo 12.2 y 3 de este Reglamento.»

El Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de Seguridad Social fue aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, en cumplimiento, según señala su exposición de motivos, de las previsiones contenidas en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuya disposición adicional cuarta contempla los principios rectores del procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación de cuotas a la Seguridad Social y ordena la regulación mediante Real Decreto del correspondiente procedimiento administrativo especial «común a las Administraciones Públicas», para lo que la disposición final única autoriza al Gobierno. La actual Ley de infracciones y sanciones en el orden social, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, contempla igualmente en su capítulo VIII los principios rectores del procedimiento sancionador, señalando en su artículo 51 que el procedimiento sancionador, común a todas las Administraciones públicas, cuyo Reglamento deberá ser aprobado por el Gobierno, se ajustará a lo previsto en esa Ley y en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. No habiéndose aprobado dicho Reglamento, continúa en vigor (aunque modificado por el Real Decreto 689/2005, de 10 de junio, en materia que no afecta a la que ahora nos concierne) el que es objeto del presente conflicto.

El procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de Seguridad Social constituye uno de los procedimientos administrativos cuya especialidad fue reconocida y mantenida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, en cuya disposición adicional séptima se establece que «los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley». Este reconocimiento fue posteriormente reiterado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, cuyo artículo 1.3 excluye la aplicación del Reglamento a «los procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social», señalando, no obstante, que el «Reglamento tiene carácter supletorio de las regulaciones de tales procedimientos».

3. Delimitada así la cuestión, podemos ya iniciar su análisis comenzando por la identificación de los títulos competenciales en liza, para así poder apreciar los que, al efecto, ostentan el Estado y la Generalidad de Cataluña en la materia correspondiente.

Pues bien, ambas representaciones procesales coinciden en situar el precepto objeto del conflicto en el ámbito material laboral y de Seguridad Social contemplado en los artículos 149.1.7 y 149.1.17 CE, si bien el Abogado del Estado considera que el precepto cuestionado no incide en la competencia autonómica en las citadas materias, sino que se limita a establecer el margen de actuación de los Inspectores y Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social en los expedientes sancionadores.

En efecto, discutiéndose en el presente conflicto si un determinado precepto reglamentario vulnera las compe-

tencias de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, habremos de concluir que los títulos competenciales a considerar son los relativos a las materias laboral y de Seguridad Social contenidos en los artículos 149.1.7 y 149.1.17 CE. Es lo cierto, sin embargo, que la disposición cuestionada, en cuanto norma de procedimiento para la imposición de las sanciones contempladas en la Ley sobre infracciones y sanciones de orden social, tiene un alcance material más amplio que el de las dos materias anteriormente consideradas, dado que el Reglamento de procedimiento, como la propia Ley en cuyo desarrollo se dicta, resultan también de aplicación a otras materias diferentes de las laborales y de Seguridad Social, tales como las infracciones en materia de emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros que se contemplan en el capítulo IV de la vigente Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, a las que corresponderían diferentes títulos competenciales. No obstante, tales materias no han sido traídas al presente conflicto, circunscribiéndose el objeto del mismo a la consideración de la incidencia del artículo 18.3 del Real Decreto considerado sobre las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, y a ello ceñiremos nuestro análisis.

4. El artículo 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.

Como ha señalado este Tribunal, la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida «en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos. Así lo señaló la STC 18/1982, de 4 de mayo, respecto de los reglamentos ejecutivos, es decir, de los que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues, si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia (FJ 5), así como, en general, respecto de aquéllos que afecten a la situación o derechos de los administrados (FJ 6). La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre «legislación laboral» ex artículo 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11).

En correspondencia con dicha previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) ha atribuido a la Generalidad la función ejecutiva de la legislación laboral, «asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste», según dispone el artículo 11.2, primer inciso, EAC, competencia que incluye la de la «emanación de reglamentos internos de organización de los servicios» (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 9, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3).

Por lo que afecta en particular al objeto del presente conflicto hemos de añadir que, como ha señalado de forma reiterada este Tribunal, la atribución de la competencia ejecutiva comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (SSTC 87/1985, de 16 de

julio, FFJJ 1 y 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

En el ámbito material de la Seguridad Social, el artículo 149.1.17 CE declara que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas», mientras que el artículo 17 EAC atribuye, en su apartado 2 b), a la Generalidad la «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» y le encomienda, en su apartado 4, la administración de todos los servicios de la Seguridad Social, sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Estado.

En relación con la potestad sancionadora en materia de Seguridad Social, este Tribunal tuvo ocasión de señalar en su STC 195/1996, de 28 de noviembre, al analizar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en el orden social, que el citado precepto constitucional obliga a distinguir, desde un punto de vista competencial, entre la Seguridad Social y su régimen económico. Respecto a la primera es evidente que, ostentando la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, «le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garantizan el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle (STC 102/1995, FJ 32). En cuanto a la segunda, la delimitación del ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma requiere mayores precisiones, pues la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del «régimen» en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3); pero implica también un «plus»: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

En virtud de ello, la citada Sentencia efectuó el deslinde competencial afirmando, en primer lugar, la potestad sancionadora autonómica (en aquella ocasión, de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y excluyendo, en consecuencia, la del Estado, «para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social», así como para «aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)», reservando, por el contrario, al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre «aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

Debemos, pues, concluir que la competencia para la imposición de las sanciones en materia laboral y de Seguridad Social a las cuales se aplica el artículo 18.3 objeto del presente conflicto de competencia corresponde, en principio, a la Generalidad de Cataluña, excepto en el caso de aquéllas que han quedado reservadas al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social. En todo caso, si interesa resaltar que el presente conflicto no cuestiona a quién deba atribuirse la competencia para la imposición de las sanciones en cada uno de los ámbitos materiales sancionadores a los que se aplica el reglamento de procedimiento en el que el precepto controvertido se inserta, sino exclusivamente la cuestión más precisa de determinar si, en aquellos casos en que la competencia sancionadora corresponda a la Generalidad de Cataluña, el citado precepto vulnera las competencias de la Generalidad para la regulación de su propia compe-



tencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello.

5. Para la adecuada resolución del presente conflicto competencial es preciso indagar el exacto alcance y sentido del precepto impugnado.

El artículo 18 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de Seguridad Social regula, dentro del procedimiento sancionador, la fase de tramitación e instrucción del expediente, una vez notificada al presunto responsable el acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que inicia el expediente sancionador y hasta que éste queda visto para resolución. De acuerdo con su apartado 1, la ordenación de la tramitación del procedimiento sancionador corresponde al órgano que tenga competencia para su resolución, distinguiéndose en los apartados 2 y 3 según que el sujeto presuntamente responsable haya formalizado o no escrito de alegaciones contra el acta de infracción; si no lo ha formalizado (apartado 2) se continúa con la tramitación del procedimiento hasta dictar resolución, previo trámite de audiencia en favor del presunto responsable; en el caso de que se hayan formulado en plazo alegaciones (apartado 3), el órgano al que corresponda resolverlas podrá recabar informe ampliatorio del Inspector o Subinspector que practicó el acta, que asumirá las funciones de instructor del expediente, informe en el que se valorarán expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado y las alegaciones producidas, y que contendrá propuesta definitiva de resolución. El informe al que se acaba de hacer referencia y, por lo tanto, la intervención del Inspector de Trabajo que practicó el acta de infracción serán, no obstante, preceptivos cuando en las alegaciones se hubieran invocado hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa. Finalmente, terminada la instrucción y antes de dictar resolución, si se hubiesen formulado alegaciones, el órgano competente para resolver el expediente dará audiencia al supuesto responsable siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta, pudiendo aquél formular nuevas alegaciones, y quedando tras ello el expediente visto para resolución.

En dicho contexto, el presente conflicto de competencia se refiere al contenido del apartado 3 del artículo 18, es decir a la intervención, facultativa o preceptiva, del Inspector de Trabajo que practicó el acta de infracción cuando contra la misma se hayan formulado alegaciones por el presuntamente responsable. Interesa destacar, no obstante, para acabar de delimitar la cuestión objeto del conflicto que, de acuerdo con el escrito de planteamiento del mismo, ésta se refiere exclusivamente a un aspecto concreto del citado apartado 3, cual es el relativo a la asunción por el Inspector de Trabajo del que se ha recabado informe ampliatorio –sea éste facultativo o preceptivo– de las funciones de instructor del expediente sancionador, incluida la función de elaboración de la propuesta definitiva de resolución a la que se refiere el párrafo segundo del citado apartado 3.

En particular, no se cuestiona por la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña la intervención en esta fase del procedimiento sancionador del Inspector que practicó el acta, cuando se hubiesen formulado en plazo alegaciones contra el acta de infracción, en orden a la elaboración de un informe en el que se valoren las pruebas aportadas y las alegaciones producidas, ni tampoco el carácter preceptivo del citado informe cuando en las alegaciones se hubieran invocado hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefen-

sión por cualquier causa, cuestiones todas ellas que el escrito de interposición del conflicto considera encuadrables en la competencia del Estado para la regulación normativa del procedimiento sancionador en el orden social.

Resulta posible, por ello, distinguir en el planteamiento del conflicto una doble dimensión del precepto controvertido. De una parte, aquélla cuya naturaleza normativa no se discute ni tampoco, en consecuencia, la competencia estatal para su determinación, cual es la relativa a la ordenación del procedimiento sancionador, en particular en lo que se refiere a la fase de instrucción del expediente, desde que se notifica al sujeto responsable el acta de infracción practicada por el Inspector de Trabajo hasta que se eleva la propuesta de resolución al órgano competente para resolver. Y de otra, aquélla que determina quién debe asumir las funciones de instructor del expediente sancionador en un supuesto concreto, determinación ésta que la Generalidad considera de naturaleza ejecutiva y, por ello, correspondiente a su esfera competencial en aquellos ámbitos materiales en los que, según lo dicho anteriormente, le corresponde la potestad sancionadora.

6. Como se ha señalado, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña cuestiona la atribución al Inspector de Trabajo que practicó el acta de infracción, en los casos que el artículo 18.3 del Reglamento prevé, de las funciones de instructor del expediente sancionador, incluyendo la de elaboración de la propuesta definitiva de resolución. A juicio de la Generalidad, tal atribución supone reservar a la Inspección del Estado las funciones de instrucción, valoración de las pruebas y las alegaciones y propuesta en estos procedimientos sancionadores, sustrayéndolas a los órganos que hasta la fecha las ejercían en la Administración autonómica, invadiendo así las competencias propias de la Generalidad de Cataluña y vulnerando la potestad de autoorganización de sus servicios administrativos.

Por el contrario, el Abogado del Estado niega que el precepto sea contrario a la competencia de la Generalidad de Cataluña para ordenar la instrucción del procedimiento sancionador. Por una parte, porque cuando un Inspector o Subinspector actúa en un expediente sancionador por una infracción de competencia autonómica está actuando, en realidad, como funcionario autonómico y no como órgano del Estado. Por otra, porque el precepto controvertido no afecta a la facultad autonómica de ordenación y organización en materia laboral, debiéndose interpretar en sus justos términos el precepto objeto del conflicto y entender que en esta fase del procedimiento sancionador tiene que existir, además de la posible intervención de un Inspector o Subinspector, un «órgano instructor», órgano administrativo que es el que puede reclamar y recibir alegaciones del sujeto responsable, así como decidir si se dan o no las condiciones requeridas para solicitar el informe del Inspector o Subinspector que practicó el acta. Y en cuanto a la necesaria inclusión en el informe de la propuesta definitiva de resolución, porque esta propuesta sólo puede ser entendida como la efectuada por el Inspector o Subinspector al órgano instructor, y no como la que éste habrá de elevar al órgano con competencia para resolver. En consecuencia, considera el Abogado del Estado que el precepto se ha limitado a establecer, de acuerdo con la legalidad vigente, el margen de actuación de los Inspectores y Subinspectores de Trabajo en los expedientes sancionadores.

7. Como se desprende de lo señalado, ambas representaciones procesales coinciden en considerar que la determinación del órgano encargado de la instrucción del expediente sancionador corresponde a la Administración competente por razón de la materia de la infracción, que es la que ostenta la competencia de ejecución de la legislación sobre la misma. También coinciden ambas representaciones en que es a este órgano encargado de la instrucción del expediente al que corresponde elaborar la propuesta

definitiva de resolución que habrá de ser elevada al órgano encargado de resolver. El Abogado del Estado considera, sin embargo, que ninguno de estos criterios se ve afectado por la regulación controvertida, toda vez que, con independencia de las funciones que en la misma se atribuyen al Inspector o Subinspector en la fase de instrucción del expediente sancionador, será necesario en todo caso que el expediente se desenvuelva ante un órgano administrativo instructor, que será el encargado de reclamar y recibir las alegaciones del presunto sujeto responsable, de decidir si se dan o no las condiciones requeridas para solicitar el informe del Inspector o Subinspector que practicó el acta y de elaborar la propuesta de resolución al órgano encargado de resolver. El precepto controvertido, en un recto entendimiento del mismo, no afecta a lo anterior, a juicio del Abogado del Estado, pues se limita a regular la intervención del Inspector actuante en el procedimiento sancionador, la elaboración por el mismo de un informe, facultativo o preceptivo, cuando así le sea requerido o se den las circunstancias previstas en la norma, la asunción en tal supuesto de la función de instructor del expediente sancionador, sin afectar a las competencias del órgano administrativo autonómico encargado de la instrucción del expediente, y la elaboración de una propuesta definitiva de resolución, que sólo puede ser entendida como la dirigida por el Inspector al órgano instructor.

Sin embargo, es lo cierto que, pese a lo señalado por el Abogado del Estado, la competencia de la Generalidad de Cataluña para la designación del órgano instructor de los procedimientos sancionadores que tiene atribuidos por razón de la materia no resulta compatible con la atribución por el precepto controvertido de la función de instructor del expediente al Inspector de Trabajo que practicó el acta iniciadora del mismo, pues esta atribución, efectuada directamente por el Estado en una norma dictada en el ejercicio de su competencia de regulación normativa del procedimiento sancionador en materia social, impide a la Generalidad de Cataluña la designación como órgano instructor de la persona o unidad administrativa que estime oportuno, en el marco de las facultades que le corresponden para la regulación de su propia competencia funcional y para la organización de los servicios necesarios para ello. No existe en el Reglamento de procedimiento considerado la distinción entre instructor del expediente y órgano instructor a la que se refiere el Abogado del Estado, siendo así que, de conformidad con el artículo 14.2 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, aplicable con carácter supletorio al procedimiento sancionador en materia social, los responsables de la tramitación del procedimiento serán «las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función», de manera que las funciones que la norma atribuye al Inspector de Trabajo que practicó el acta en su condición, ahora discutida, de instructor del expediente sancionador —sean éstas cuales fueren, toda vez que su contenido tampoco se deduce con claridad del precepto analizado—, lo serán en todo caso en detrimento de la competencia de la Generalidad de Cataluña para la ordenación de la tramitación del procedimiento sancionador, pues esta ordenación posee una dimensión meramente aplicativa o ejecutiva que se relaciona directamente con la organización de los servicios que han de realizarla.

Por tanto, la especificación del Reglamento en este punto que se controvierte no se limita, como sugiere el Abogado del Estado, a la «fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones», en el sentido considerado en nuestra STC 195/1996, de 28 de noviembre, sino que contempla una cuestión de organización administrativa que va más allá de la competencia estatal para regular el procedimiento sancionador y que

también resulta ajena a la competencia reconocida a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la iniciación del procedimiento en orden al ejercicio de la función de vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y de exigencia de las responsabilidades correspondientes que le atribuye el artículo 1 de su Ley ordenadora (Ley 42/1997, de 14 de noviembre). Porque, si bien es cierto que la determinación del alcance de la actuación inspectora en los expedientes sancionadores puede comportar la atribución a los mismos de determinadas funciones en la fase de instrucción del expediente sancionador, ello no faculta para atribuir al Inspector actuante la condición de órgano instructor del procedimiento sancionador, impidiendo con ello que la Administración autonómica desarrolle en la forma que estime conveniente la competencia de organización administrativa de sus servicios en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Por ello debemos concluir que el apartado 3 del artículo 18 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña al establecer en su párrafo primero que el Inspector o Subinspector que practicó el acta de infracción, cuando se hubiera recabado del mismo informe ampliatorio sobre las alegaciones formuladas por el sujeto o sujetos imputados, asumirá las funciones de instructor del expediente sancionador, toda vez que en aquellos casos en que la competencia sancionadora corresponda, por razón de la materia, a la Generalidad de Cataluña, corresponderá igualmente a ésta la determinación del órgano encargado de la instrucción del expediente sancionador.

E, igualmente, el precepto considerado vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en los mismos casos a los que se acaba de hacer referencia, al establecer, en su párrafo segundo, que el Inspector o Subinspector deberá incluir, en el informe que al efecto elabore, la «propuesta definitiva de resolución», pues dicha propuesta definitiva, a la que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin incluir la expresión «de resolución», sólo puede ser entendida como la que con tal carácter definitivo, ratificando o corrigiendo la propuesta inicial contenida en el acta a la vista de las alegaciones y pruebas practicadas, formula el funcionario actuante al órgano instructor del expediente sancionador, y no como propuesta definitiva «de resolución», que es la que deberá efectuar el órgano instructor del expediente y elevar al órgano competente para resolver.

Sin embargo, interesa resaltar que ningún problema competencial plantean ambas menciones en aquellos supuestos en que, por razón de la materia, la competencia sancionadora corresponda a la Administración del Estado, pues, como ya hemos apreciado, el precepto impugnado tiene capacidad de proyección sobre otros ámbitos materiales en los que no se ha denunciado infracción competencial alguna.

En resumen, el mencionado artículo 18.3 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña al atribuir al Inspector o Subinspector de Trabajo la función de instructor y al disponer que la propuesta definitiva que esa Inspección formule lo sea «de resolución», en los casos en que la competencia sancionadora corresponda, por razón de la materia, a la Generalidad. Sin embargo, ningún problema competencial plantean ambas determinaciones en aquellos supuestos en que, por razón de la materia, la competencia sancionadora corresponda a la Administración del Estado. Procede, por ello, estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia en los términos señalados, declarando la titularidad de la competencia controvertida y sin declaración de nulidad del precepto 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

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, y, en su virtud, declarar que el citado artículo 18.3 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en los términos señalados en el último párrafo del fundamento jurídico 7.

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

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

**4766** *Pleno. Sentencia 52/2006, de 16 de febrero de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 3180-2004. Planteada por Audiencia Provincial de Ciudad Real, respecto al artículo 133, párrafo primero, del Código civil.*

*Supuesta vulneración de la igualdad en la ley y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): STC 273/2005 (legitimación para reclamar la filiación no matrimonial). Votos particulares.*

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. 3180-2004, planteada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, respecto al artículo 133, párrafo primero, del Código civil. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Con fecha 19 de mayo de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, por medio del cual se eleva la presente cuestión de inconsti-

tucionalidad. Al escrito se acompaña el Auto de la referida Sección, de 10 de mayo de 2004, en el que se acuerda plantear la posible inconstitucionalidad del artículo 133, párrafo primero, del Código civil, por vulneración de los artículos 14, 24.1 y 39.1 y 2 CE, así como testimonio de los escritos de alegaciones presentados por las partes y por el Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Mediante diligencia de ordenación de 6 de octubre de 2004 se acordó dirigir comunicación a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real para que, a la mayor brevedad posible, remitiera a este Tribunal testimonio de las correspondientes actuaciones, de acuerdo con lo requerido por el artículo 36 LOTC. El requerimiento fue atendido por medio de oficio del Presidente del órgano judicial promotor de la cuestión, recibido en este Tribunal el 20 de octubre de 2004, y al que se acompañaba el testimonio de las actuaciones que se encontraban en el origen de la misma.

3. Los antecedentes de la cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Don J. M. R. solicitó la declaración de la paternidad respecto del menor L. M. M., que actuó en el procedimiento a través de su madre, doña M. L. M., en su calidad de representante legal del menor. El demandante solicitaba, además, el establecimiento de un régimen de visitas y una pensión alimenticia consistente en el 20 por 100 de los ingresos del propio actor.

b) Recibidos los autos a prueba, ambas partes pusieron pruebas de confesión, documentales, testificales y periciales, consistiendo la pericial propuesta por el actor en la realización de las correspondientes pruebas biológicas, conducentes a la determinación de la paternidad reclamada. Declaradas pertinentes las pruebas propuestas, no pudieron llevarse a cabo las pruebas biológicas al no personarse en el Instituto Nacional de Toxicología la demandada y su hijo.

c) El Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Valdepeñas dictó Sentencia con fecha 22 de marzo de 2001, estimando la demanda y declarando la filiación paterna no matrimonial de don J. M. R. respecto del menor, con las consiguientes consecuencias en cuanto a sus apellidos, si bien se remitió al trámite de ejecución de Sentencia el establecimiento de una pensión alimenticia y de un régimen de visitas.

d) La parte demandada interpuso recurso de apelación contra dicha Sentencia y, una vez recibidos los Autos en la Audiencia Provincial de Ciudad Real, y señalado día para votación y fallo, por providencia de la Sección Primera de 12 de abril de 2004 se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.2 LOTC, oír al Ministerio Fiscal y a las partes sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 133, párrafo primero, del Código civil, en cuanto, al atribuir legitimación activa para reclamar la filiación no matrimonial sólo al hijo, cuando falta la posesión de estado, puede ser contrario a los artículos 14, 24 y 39.1 y 2 CE. El órgano judicial razonó que, pese a que las partes no habían invocado dicho precepto, debía ser aplicado de oficio al examinar la legitimación para el ejercicio de la acción de reclamación de paternidad sin posesión de estado, que es la que se promueve en el proceso. Además, puso de relieve haber suscitado ya cuestión de inconstitucionalidad en los mismos términos, en el rollo de apelación núm. 409/97, admitida a trámite por el Tribunal Constitucional.

En el trámite de alegaciones, tanto la representación procesal de la apelante como la del apelado no consideraron necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, el Ministerio Fiscal evacuó el traslado interesando el planteamiento de la misma.

e) Evacuado el trámite de audiencia, se dictó el Auto de 10 de mayo de 2004 en el que se acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.