

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14313 Pleno. Sentencia 86/1990, de 17 de mayo. Conflicto positivo de competencia 711/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, por la que se establecen normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica del País Vasco.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 711/1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, por la que se establecen las normas para proveer las plazas asignadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco por el sistema de ingreso directo entre graduados procedentes de la undécima promoción del Plan Experimental de 1971, en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica del País Vasco. Ha sido parte el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Abogado don Javier Balza Aguilera, y Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito de 25 de junio de 1985 el Abogado del Estado planteó conflicto positivo de competencia frente a la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco con invocación del art. 161.2 de la Constitución. Los términos del conflicto y su fundamentación a tenor de las alegaciones del Abogado del Estado son los siguientes:

El Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de la Nación publicó una orden de 29 de marzo de 1985 por la que se fijan normas para proveer las plazas de ingreso directo en el Cuerpo Nacional de Profesores de Educación General Básica reservadas a los graduados procedentes de la undécima promoción del Plan experimental de 1971, estableciendo el número de plazas que han de cubrirse por este sistema de acceso en todo el territorio español en 419 plazas, número equivalente al 2 por 100 del total de alumnos graduados en el curso 1983-84 en todas las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica, y en su anexo distribuye las 419 plazas señaladas entre todas las Escuelas de España, incluidas las del País Vasco.

La Orden de 30 de mayo de 1985 del Gobierno Vasco ahora impugnada asigna 183 plazas en el País Vasco para proveer por el sistema de acceso directo entre los alumnos de la undécima promoción de las Escuelas de Formación del Profesorado sitas en el País Vasco, lo que significa reservarles plaza al 10 por 100 de los alumnos allí graduados.

El Abogado del Estado entiende de este modo vulnerados los arts. 23, 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución. Considera que la Orden ministerial, en cuanto regula un modo de acceso a un Cuerpo Nacional de la función pública, es norma básica amparada por el 149.1.18 de la Constitución como competencia estatal. Pero es que además el porcentaje fijado en la Orden estatal, al amparo del art. 5 del Decreto 375/1974, de 7 de febrero, establece un factor o condición de acceso a la función pública que, con arreglo a las exigencias del art. 23 y del 149.1.1, ambos de la Constitución, tiene que ser aplicado de forma igualitaria en todo el territorio nacional. En efecto, afirma el Abogado del Estado, «advier-tase que en cualquier caso "la lista general de promoción" no puede por menos de ser única para todos los que accedan por este sistema en todo el territorio nacional a un mismo Cuerpo de Funcionarios y que esta lista ha de confeccionarla el Ministerio de Educación de acuerdo con el criterio que se establece en el apartado quinto de la Orden ministerial

de 29 de marzo, sobre acceso directo de los graduados de la undécima promoción del Plan Experimental de 1971. La confección de tal lista sería imposible con el criterio allí establecido si en cada zona del territorio nacional se aplicara un tanto por ciento distinto. Y si se incluyeran en ella de acuerdo con el criterio establecido en la Orden ministerial inmediatamente antes citada a los graduados que figuren en la lista a la que se refiere la Orden autonómica vasca de 30 de mayo, se otorgaría a éstos un tratamiento de privilegio absolutamente injustificado que pugnaría con los más elementales principios constitucionales aplicables al caso».

En conclusión: Una disposición que por su contenido y finalidad ha de surtir efecto en todo el territorio del estado no puede corresponder sino a aquel de entre los poderes públicos con proyección en todo el territorio estatal, por lo que el Abogado del Estado replica que este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida, con anulación de la Orden impugnada.

2. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 29 de julio de 1985, acordó: 1.º, admitir a trámite el conflicto; 2.º, dar traslado de la demanda al Gobierno Vasco; 3.º, dirigir oficio al Presidente de la entonces Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de su sala de lo Contencioso-Administrativo; 4.º, tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la Orden, y 5.º, ordenar la publicación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Por escrito de 23 de septiembre de 1985, el Gobierno Vasco se opuso al escrito de planteamiento de conflicto. A su juicio se debe descartar que el art. 139.1 de la Constitución, que implica un mandato de igualdad de trato de todo ciudadano ante un mismo ordenamiento, suponga un título competencial en favor del Estado. En cuanto al art. 149.1.1 de la Constitución, no puede emplearse como un nuevo título competencial que amplíe el reservado en el art. 149.1.18, en relación a la función pública, sino como un criterio interpretativo para delimitar el contenido de las bases estatales en dicha materia, que han de llegar a asegurar esas «condiciones de igualdad en el ejercicio» del derecho de acceso a la función pública previsto por el art. 23.2 de la Constitución.

Conforme a esta argumentación, la cuestión a resolver se centra en la decisión de si el establecimiento del porcentaje de graduados que acceden directamente a la función pública es una cuestión básica, en cuyo caso corresponde al Estado, o, por el contrario, pertenece al desarrollo normativo o ejecución reservada a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha de afirmarse que la Orden impugnada no tiene por objeto la creación de un sistema concreto de acceso a la función pública, sino que, con finalidad muy distinta, tiene por único objeto la concreción de un elemento absolutamente reglado por el sistema de acceso creado por el Estado en el Decreto 375/1974. En este sentido, puede afirmarse que la Orden impugnada, lejos de crear un sistema de acceso, se dedica únicamente a concretar y cumplir con uno de los mandatos del Decreto estatal.

La alegación que efectúa el Abogado del Estado acerca del ámbito nacional del Cuerpo de Profesores de EGB tampoco puede servir de base a la reclamación competencial: ya que, en este caso, no estamos *stricto sensu* ante un Cuerpo Nacional. De acuerdo con la STC 48/1985, la naturaleza del Cuerpo no impide el ejercicio de competencias en relación con los mismos por parte de las Comunidades Autónomas que las tengan atribuidas en sus Estatutos. La distribución competencial en la materia viene establecida por el art. 149.1.18 C.E. y el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, perteneciendo al Estado el establecimiento de los aspectos básicos del régimen funcional y a la Comunidad Autónoma del País Vasco su desarrollo legislativo y ejecución. Asimismo, ha de tenerse presente, por tratarse de funcionario docente, la reserva de competencia autonómica en materia de enseñanza que efectúa el art. 16 del Estatuto; lo cual ha sido reconocido por la Disposición adicional 15.9 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Todo ello conduce a poder afirmar que la concreción del porcentaje anual, que ha de hacerse en función de las plazas vacantes existentes en el territorio, es una medida coyuntural, en cuanto depende de datos objetivos variables cada año, que no encaja con el concepto de bases elaborado por el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la representación del Gobierno del País Vasco termina solicitando que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre la competencia controvertida y la constitucionalidad y vigencia de la Orden impugnada.

4. Estando próximo a finalizar el plazo de suspensión de cinco meses, por providencia de 27 de noviembre de 1985, se dio audiencia a las partes, para que, en el plazo común de cinco días, alegasen lo procedente en orden al mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Recibidas las correspondientes alegaciones, el Pleno del Tribunal, por Auto de 19 de diciembre de 1985, acordó mantener la suspensión de la Orden impugnada.

5. Solicitado por doña Idoia Erostate y otros, por escrito de 10 de diciembre de 1985, que se les tuviera por personados en concepto de codemandado o coadyuvante en el conflicto, la Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 18 de diciembre de 1985, tuvo por presentado el escrito y abrió un plazo común de diez días para alegaciones. Evacuando el traslado por el Abogado del Estado en sentido denegatorio y no presentando alegación alguna el Gobierno Vasco, el Pleno del Tribunal, por Auto de 20 de febrero de 1986, acordó no haber lugar a tenerlos como parte.

6. Por providencia de 16 de mayo se señaló para deliberación y fallo el día 17 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto es sustancialmente igual al resuelto recientemente por nuestra STC 75/1990, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que los presentes fundamentos se atienen en todo a los de aquella. El Conflicto promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco se fundamenta, según se acaba de exponer, en el supuesto desbordamiento competencial en el que habría incurrido el órgano de la Comunidad Autónoma al fijar el número de plazas de Profesores de Educación General Básica (EGB, en adelante), que podrían ser cubiertas de modo directo, al margen del concurso-oposición, por alumnos graduados durante el curso 1983-84 en los Centros dependientes de la propia Comunidad Autónoma. La determinación del número de plazas así reservadas para el acceso directo aparece en el art. 1 de la disposición controvertida que constituye, pues, el objeto inmediato del conflicto.

Las partes en conflicto fundamentan sus respectivas posiciones en los títulos competenciales que una y otra -el Estado y la Comunidad Autónoma- ostentan sobre el régimen de la función pública (arts. 149.1.18 de la Constitución y 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco), alegos que se complementan, por la parte actora, con la invocación del art. 149.1.1 de la Constitución y, por la representación de la demandada, con la cita de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre enseñanza en el propio territorio (art. 16 del Estatuto de Autonomía). Por lo demás, la Abogacía del Estado ha puesto de manifiesto en la demanda que la competencia a su juicio indebidamente ejercida por la Comunidad Autónoma fue ya ejercida por el Estado a través de la Orden de 29 de marzo de 1985, de tal modo que al conflicto de competencias que nuestra Sentencia ha de zanjar se superpone, en apariencia, una colisión normativa entre disposiciones que fijan un diverso número de plazas para su cobertura directa en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los rasgos iniciales con los que así se manifiesta el conflicto (diversa identificación «material» de las competencias en liza y plasmación de una y otra en actos contradictorios) requieren de alguna aclaración preliminar antes de entrar en el fondo del problema.

2. Es cierto, como en ocasión anterior hemos señalado, que las disposiciones y actos relativos al acceso a la función pública docente pueden, en principio, enmarcarse, a efectos competenciales, tanto en el propio ámbito de las potestades sobre el régimen funcional como en el correspondiente a la enseñanza (STC 48/1985, fundamento jurídico 4.º), encuadramiento indistinto que, sin embargo, no suscita en este caso dificultad de interpretación. La Orden autonómica que el Gobierno de la Nación impugna afecta, desde luego, al acceso a la función pública, pero no como pudiera hacerlo, en hipótesis, una reglamentación abstracta o genérica para toda la Administración autonómica, sino, en términos mucho más precisos, como disciplina parcial que es de un medio especial (excepcional, mejor) de integración en la función docente. Por ello, el título competencial que más conviene a este Orden es -se haya ejercido o no reclamado- el que la Comunidad ostenta para «la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados» (art. 16 del Estatuto de Autonomía); ya que es a la enseñanza y no a otra actividad a la que se restringe tal modo excepcional de acceso. Esta identificación objetiva de la competencia ejercida de ninguna manera descarta, claro está, que la disposición autonómica deba respetar y acomodarse a las reglas y, en su caso, a los actos estatales dictados en virtud de títulos referidos a «materias» diversas (art. 149.1.18 de la Constitución, en este caso) o que sin versar, en rigor, sobre «materia» alguna habilitan al Estado para garantizar, en todo el territorio, determinados principios fundamentales (art. 149.1.1.º del texto constitucional).

La evidencia, en otro orden de cosas, de que la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma ha entrado aquí, efectivamente, en colisión con la competencia que para sí reivindica el Estado tampoco ha de desdibujar, en fin, el carácter del presente proceso. En este tipo de conflictos constitucionales se enjuician y resuelven controversias competenciales, no colisiones internormativas, y nuestro examen se ha de ceñir, por tanto, al de la validez constitucional y estatutaria de la Orden

del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, frente a la que se ha promovido el conflicto. La Orden que, sobre el mismo objeto, ha dictado el Gobierno de la Nación no podrá ser aquí considerada, en definitiva, sino para apreciar si en ella -como el Abogado del Estado dice- existen determinaciones que hayan de ser tenidas por «básicas» en el sentido de los apartados 1.º y 18 del art. 149.1 de la Constitución.

3. Las anteriores consideraciones no agotan la exposición de las peculiaridades del caso que deben ser examinadas antes de entrar en el fondo del mismo. Quedan, en efecto, por analizar algunos problemas concernientes no tanto a las Ordenes en conflicto como a la norma de rango superior de la que tanto la Orden ministerial como la de la Comunidad Autónoma del País Vasco dicen traer causa, y que es el Decreto 375/1974, de 7 de febrero, del Ministerio de Educación y Ciencia, por el que se regulaba «transitoriamente el acceso al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica». En él se fijaba, junto al acceso «mediante concurso-oposición libre» (art. 1) otra vía de un llamado «acceso directo» desde las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de EGB para aquellos alumnos que tuvieran «expediente sobresaliente a lo largo de todos los estudios de la carrera» (arts. 1 y 2), entendiéndose por tal el de aquellos alumnos que no tuvieran ningún suspenso y alcanzaron como nota media final de carrera ocho puntos, como mínimo, puntuando sobre diez, como máximo (art. 3). Previos los datos facilitados por las Escuelas, la Dirección General del Ministerio elaboraría anualmente una «relación nominal certificada ordenada de mayor a menor puntuación» de todos los alumnos graduados que cumplieran los requisitos del llamado expediente sobresaliente (art. 4). El Ministerio de Educación y Ciencia debería publicar cada año, «de existir vacantes en el Cuerpo», la correspondiente convocatoria de las plazas a cubrir por «esta excepcional forma de ingreso», bien entendido que el número de plazas a proveer así «nunca podrá ser superior al 10 por 100 del número de alumnos graduados en cada promoción» (art. 5), y que serían adjudicadas a los componentes de la «relación nominal» previamente confeccionada en orden de mayor a menor puntuación.

Aunque no se cuestiona, ni podría cuestionarse en este proceso constitucional, la adecuación de tal Decreto preconstitucional a los oportunos preceptos constitucionales, no está de más hacer constar que, pese a la excepcionalidad (art. 5) de dicha forma de ingreso, esta valoraba condiciones de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.), si bien desplazaba la valoración a una fase previa a lo que el mismo Decreto denominaba «concurso-oposición libre». Por ello, el acceso directo así regulado pudo subsistir después de la Constitución e incluso después de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta Ley, en efecto, ni menciona el Decreto 375/1974 en su Disposición derogatoria, ni contiene precisión alguna en su extensa Disposición transitoria decimoquinta sobre el acceso directo al Cuerpo de Profesores de EGB, ni puede decirse que derogara tácitamente tal sistema de ingreso en cuanto opuesto al art. 19, en donde se establece que las Administraciones Públicas seleccionarán su personal «a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre», sin duda porque cabe entender que, aunque restringida, el llamado acceso directo contenía una selección no incompatible con las mínimas exigencias que la Constitución y la mencionada Ley establecen. Precisamente al amparo del Decreto 375/1974 y citándolo ambas de modo expreso se promulgaron la Orden de 29 de marzo y la de 30 de mayo de 1985.

Ahora bien, el Real Decreto 533/1986, de 14 de marzo, derogó el preconstitucional Decreto 375/1974, ya que, como razonaba su breve exposición de motivos y establecía su art. 2: el procedimiento de selección para el ingreso en los Cuerpos docentes «será el concurso-oposición», norma de carácter general que se completaba, por lo que se refiere al acceso en el Cuerpo de Profesores de E.G.B., en su Disposición transitoria única, en la que se establece que los aspirantes al acceso a tal Cuerpo que procedan de la promoción undécima del Plan Experimental de 1971 «y que reúnan las condiciones que se exigían para el acceso directo en el Decreto 375/1974, de 7 de febrero, en un número equivalente al 10 por 100 de los mismos, quedarán exentos de la prueba o pruebas de conocimientos específicos que se establezcan en las indicadas convocatorias, sustituyéndose a estos efectos la calificación correspondiente a dichas pruebas por la nota media del expediente académico».

Mientras estuvo vigente el Decreto citado planteó problemas que ahora hemos de resolver en cuanto que, pensado para un momento en que todas las competencias en él reguladas y en particular las del art. 5 se atribuían al Ministerio de Educación y Ciencia, hubo de coexistir con el nuevo sistema constitucional y estatutario de reparto de competencias, por lo que aquí importa, en materia de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes y en materia de enseñanza, entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

Planteado el problema en ese terreno, lo que ahora hemos de dilucidar principalmente es si la vía de acceso directo al Cuerpo de Profesores de E.G.B. constituye, aun siendo preconstitucional, una norma básica de ingreso en la función pública y en cuanto tal integra en todos sus pasos una competencia estatal al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución; o si, dado el posterior marco constitucional y estatuta-

rio, el contenido de la Orden de 30 de mayo de 1985, del Departamento de Educación vasco, es un acto de ejecución en desarrollo y aplicación de aquella «excepcional forma de ingreso», y al amparo de sus competencias estatutarias antes enunciadas.

4. No es dudoso que la competencia de la Comunidad Autónoma para la «enseñanza en toda su extensión, niveles y grado» (art. 16 de su Estatuto) legitima la intervención de los órganos autonómicos en el proceso de selección del profesorado de E.G.B. para la cobertura de plazas vacantes en el territorio de la propia Comunidad. Cuáles sean los términos de tal intervención no es cosa que debamos determinar en abstracto. Tampoco la Abogacía del Estado ha discutido dicha competencia, que entra sin dificultad, como decimos, en la amplia rúbrica del precepto estatutario citado. Dicha competencia para ordenar la función pública docente en el propio territorio se reconoce también en la Ley 30/1984, de 2 de agosto (Disposición adicional 15. apartado 9), y no ha de ser obstáculo a su ejercicio, desde luego, la sola constatación del carácter nacional (o «estatal») del Cuerpo de Profesores de E.G.B., por razones análogas a las que expusimos en la STC 48/1985, antes citada (fundamento jurídico 6.^o).

Admitido lo anterior, lo que ahora se ha de ver es si la intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso de selección de profesorado de E.G.B. para cubrir vacantes en el territorio del País Vasco pudo llegar hasta la determinación, realizada por la Orden del conflicto, del número de plazas reservadas para su provisión directa entre alumnos graduados en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de E.G.B. gestionadas por la Comunidad Autónoma. La exposición de motivos de la Orden controvertida sostiene, muy claramente, lo mismo que ante nosotros ha reiterado la representación de la demandada, esto es, que los órganos autonómicos correspondientes podían, en su propio ámbito, sustituir a las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencia para la fijación anual del número de plazas a cubrir por este cauce directo y excepcional creado por el Decreto 375/1974, de 7 de febrero. Frente a dicha afirmación competencial, la representación actora ha aducido, según quedó dicho, que la fijación del número de plazas a cubrir de modo directo correspondería, inexcusablemente, al Ministerio de Educación y Ciencia. Entiende, en efecto, la Abogacía del Estado que dicha determinación unitaria, para todo el territorio nacional, constituye un «elemento básico» (art. 149.1.18 de la Constitución) y una exigencia, asimismo, del aseguramiento de unas básicas condiciones de igualdad entre todos los españoles para el acceso de las funciones públicas (art. 149.1.1.^o de la Norma fundamental, en conexión con el art. 23.2).

El primer argumento que la demanda expone para fundamentar la invalidez de la Orden autonómica no puede ser compartido por este Tribunal, pues la decisión que atribuyó al Ministerio de Educación y Ciencia el art. 5 del Decreto 375/1974 no constituye una determinación «básica» en orden al régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas. La regulación, en sus contenidos primeros o nucleares, de los modos de acceso a la función pública forma parte, indiscutiblemente, de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18 de la Constitución, pero mediante una decisión como la que aquí se adoptó el órgano de la Comunidad Autónoma no se creó ni alteró vía alguna para aquel acceso. La norma preconstitucional que aplicó el Departamento de Educación, Universidades e Investigación sí habría hoy de verse, en tanto reguladora del acceso al Cuerpo de Profesores de E.G.B., como integrada en las «bases» cuya adopción y modificación es competencia exclusiva del Estado, según el citado precepto constitucional; pero lo que ya no es posible, como bien se comprende, es predicar otro tanto de los actos que, dentro de aquel sistema y sin alterarlo, proveyeron a su ejecución y puesta en práctica, y esto fue lo que hizo, en lo que ahora importa, la Orden que se ha traído al conflicto. Al adoptarla no se contrarió criterio básico alguno de régimen de acceso al funcionariado, criterios sólo reconocibles (salvo excepción que aquí no es de apreciar) en las normas que integran ese régimen, no en los actos que las ejecutan y aplican (por todas, STC 102/1985, fundamento jurídico 2.^o). La Orden en conflicto se incardina, pues, en la competencia de enseñanza (art. 16 del Estatuto de Autonomía) y, como tal acto de ejecución, no puede decirse contrario a la competencia estatal ex art. 149.1.18. Basta con constatarlo así para descartar, en cuanto a este punto, la argumentación del Abogado del Estado.

En síntesis: constituyó, mientras estuvo vigente, una norma básica, amparada como competencia estatal por el art. 149.1.18 C.E., el establecimiento del acceso directo al Cuerpo de Profesores de E.G.B. reservado a los alumnos con expediente sobresaliente y la fijación de un tope máximo anual de plazas reservadas para tal sistema fijado en el 10 por 100 del número de alumnos graduados. Constituyó, sin embargo, un acto de ejecución la fijación en 1985 por la Orden de la Comunidad del País Vasco en el marco del art. 16 de su Estatuto la determinación del porcentaje de plazas que ese año se reservaba en tal Comunidad para el llamado acceso directo, puesto que los elementos básicos de este excepcional sistema de selección ya estaban determinados en el Decreto 375/1974.

Es obvio que al sustituir con ese acto de ejecución el Departamento vasco al Ministerio de Educación y Ciencia, el cómputo del porcentaje hubo de llevarse a cabo, como así lo hizo la Orden impugnada, sobre el

número de alumnos graduados en el curso 1983-84 en las Escuelas de Formación del Profesorado de EGB del País Vasco, lo que, a juicio del Abogado del Estado, supone, como vamos a ver, una violación de las exigencias igualitarias del art. 149.1.1 de la Constitución.

5. En efecto, puede pensarse que la fijación por la Comunidad Autónoma del número de plazas reservadas para el acceso directo al Cuerpo de Profesores de EGB resultó inválida por introducir un elemento de desigualdad incompatible con lo prevenido en el art. 149.1.1 de la Constitución. Así lo cree el Abogado del Estado, quien, por consiguiente, afirma que la fijación unitaria, para todo el territorio nacional, del número de plazas que así se habrían de cubrir, y su asignación proporcional, después, en atención al número de alumnos graduados en cada Centro, constituiría una condición básica de la igualdad a disponer, exclusivamente, por la Administración estatal.

Es del todo claro que la intervención de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de selección de los funcionarios que hayan de cubrir plazas vacantes en los servicios transferidos (servicios cuya administración, por tanto, les corresponde) ha de deparar una cierta diversidad en las oportunidades efectivas para el acceso a un determinado empleo público en unas y otras partes del territorio, diversidad causada, en lo fundamental, por el mismo régimen de convocatorias «específicas» que, en lo que afecta a función pública docente, entronizó el Real Decreto 229/1981, de 5 de febrero. Tampoco cabe discutir, que dicha diversidad es en sí misma, y como tantas otras, fruto necesario y legítimo de la autonomía que la Constitución garantiza, de tal modo que lo que cabe exigir a los órganos de la Comunidades Autónomas, y lo que debe ser preservado por el Estado es, estrictamente, que el despliegue de las competencias de aquéllas no cree rupturas («divergencias irrazonables y desproporcionadas», dijo nuestra STC 48/1988, en su fundamento jurídico 25) en las «condiciones básicas» de igualdad de todos los españoles para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos y deberes constitucionales y, en el caso presente, para el acceso a la función pública docente, igualdad, en otras palabras, no es uniformidad, y tanto menos ha de serlo cuando la primera se afirma, en este art. 149.1.1 de la Constitución, como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía. Así lo ha venido señalando este Tribunal desde sus primeras resoluciones (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.^o) y así también, desde esta perspectiva, hemos de examinar ahora el acto autonómico controvertido.

El Decreto 375/1974, aplicado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco dispuso, como vimos en el fundamento tercero, una doble vía para el acceso al Cuerpo de Profesores de EGB (acceso «directo» y mediante concurso-oposición), fijó las condiciones («expediente sobresaliente») para ingresar en el Cuerpo por el primero de estos cauces y estableció también, en lo que ahora importa, un límite en la reserva anual de plazas a cubrir por este modo excepcional, determinándose (art. 5) que en «cada convocatoria se fijará el número de alumnos graduados en cada promoción». Esta previsión del tope máximo buscaba, manifiestamente, asegurar que la diferencia introducida entre aspirantes, según su expediente académico, no acabara privando de virtualidad a la vía del concurso-oposición.

Las Comunidades Autónomas que, como la del País Vasco, ostentan competencias para la administración de la enseñanza pudieron, ciertamente, aplicar esta normativa mientras estuvo en vigor y su actuación no podría tacharse de ilegítima, desde las exigencias que impone el art. 149.1.1 de la Constitución, en tanto las decisiones autonómicas se atuvieran, en mérito precisamente a la igualdad, a las determinaciones del Decreto 375/1974 que acabamos de reseñar, esto es, en tanto respetaran la doble vía para el acceso al Cuerpo, la definición idéntica de las condiciones que habrían de reunir los aspirantes a la integración «directa» y el límite porcentual, en definitiva, que el Decreto fijó para determinar cuántas plazas, como máximo, podrían cubrirse por este cauce excepcional. No habrían de ir más allá garantizadas estas condiciones uniformes, esto es las exigencias del art. 149.1.1 de la Constitución, ni puede aceptarse la argumentación del Abogado del Estado según la cual la fijación por el estado del porcentaje (variable cada año) de plazas reservadas para el acceso directo sería una de las condiciones básicas de la igualdad entre todos los españoles cuyo aseguramiento viene impuesto por aquel precepto constitucional. Es muy cierto que esa limitada diversidad en la fijación de los porcentajes dichos, medidos dentro de cada Comunidad competente, modificaba, según los casos, las oportunidades efectivas para el ingreso, por una u otra vía, de aspirantes que, con expediente idéntico, hubieran alcanzado su título en Centros dependientes de distintas Comunidades Autónomas; pero esa diversidad por razón del territorio no hubiera sido, en sí misma, contraria al art. 149.1.1 C.E., como tampoco lo era la diferencia de trato que, entre aspirantes de expediente igual, pero de promoción distinta, permitía establecer el Decreto al prever la modificación anual del porcentaje de plazas reservadas. Unas diferencias y otras —territoriales o temporales— tendrían una misma y legítima razón de ser (la apreciación de necesidades cambiantes, en el espacio y en el tiempo) y la que aquí nos ocupa —la diversidad que es fruto de la autonomía— se ha de considerar compatible con la igualdad cuando, como sucede con la Orden impugnada las decisiones autonómicas no quebrantan las expectativas que creó el Decreto 375/1974 para quienes pretendían

integrarse en el Cuerpo de Profesores de EGB. Es preciso, incluso, reconocer que la igualdad resulta de mejor manera garantizada si la fijación del número de plazas de cobertura directa en el ámbito de cada Comunidad Autónoma se establece teniendo en cuenta el número de vacantes existentes en los Centros escolares del respectivo territorio, lo que conduce, obviamente, al establecimiento de porcentajes de reserva diversos en las distintas partes del territorio.

Dicho de otro modo: no se trata de que hubiera un número total de plazas reservadas por el Ministerio a toda España anualmente (419 para 1985) y que la Comunidad vasca acaparara para sí por medio de la Orden impugnada 183 de esas plazas, con notoria desventaja para los graduados sobresalientes del resto del territorio nacional y simultánea vulneración del art. 149.1.1 de la Constitución. Lo que sucedió fue que el Ministerio, en 1985 al fijar el porcentaje de reserva en todo el territorio nacional en un 2 por 100 ejerció una competencia de ejecución que en el País Vasco y según el art. 16 de su Estatuto corresponde a la Comunidad, cuya Orden de 30 de mayo de 1985, al respetar todos los requisitos del Decreto 375/1974, de 7 de febrero, incluido el tope máximo del 10 por 100, midiéndolo dentro de la Comunidad, no vulneró competencia estatal alguna. En efecto, en la Orden impugnada, manteniéndose abiertas las dos vías para el ingreso en el Cuerpo entonces existente, se fijó un porcentaje de plazas de cobertura directa que no excedió del límite fijado en el Decreto 375/1974, límite en el que se cifraba, por todo lo dicho, la condición básica de igualdad que, sin merma de la autonomía, había de ser respetada por las Comunidades Autónomas (por la del País Vasco, en este caso) que decidieran ejercer,

a este propósito, sus competencias en materia de enseñanza. Esta conclusión impone, por lo tanto, el rechazo de la pretensión formulada en la demanda y el reconocimiento de que correspondía a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia para adoptar la Orden de 30 de mayo de 1985, frente a la que el conflicto se ha suscitado.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia ejercida por la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco corresponde a aquella Comunidad Autónoma.

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

Dada en Madrid a diecisiete de mayo de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

14314 Pleno. Sentencia 87/1990, de 22 de mayo. Conflicto positivo de competencia 712/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 27 de mayo de 1985 de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Galicia, por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Galicia.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia 712/85, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 27 de mayo de 1985 de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Galicia, por la que se establecen las normas para proveer las plazas asignadas por la Comunidad Autónoma de Galicia por el sistema de ingreso directo entre graduados procedentes de la undécima promoción del Plan Experimental de 1971, en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Galicia. Ha sido parte la Junta de Galicia, defendida por el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional, y Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito de 23 de julio de 1985 el Abogado del Estado planteó conflicto positivo de competencia frente a la Orden de 27 de mayo de 1985 de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Galicia con invocación del art. 161.2 de la Constitución. Los términos del conflicto y su fundamentación a tenor de las alegaciones del Abogado del Estado son los siguientes:

El Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de la Nación publicó una Orden de 29 de marzo de 1985 por la que se fijan normas para proveer las plazas de ingreso directo en el Cuerpo Nacional de Profesores de Educación General Básica reservadas a los graduados procedentes de la undécima promoción del Plan Experimental de 1971, estableciendo el número de plazas que han de cubrirse por este sistema de acceso en todo el territorio español en 419 plazas, número equivalente al 2 por 100 del total de alumnos graduados en el curso 1983-1984 en todas las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica, y en su anexo distribuye las 419 plazas señaladas entre todas las Escuelas de España, incluidas las de Galicia.

La Orden de 27 de mayo de 1985 de la Junta de Galicia ahora impugnada asigna 118 plazas en Galicia para proveer por el sistema de acceso directo entre los alumnos de la undécima promoción de las Escuelas de Formación del Profesorado sitas en Galicia, lo que significa reservarles plaza al 10 por 100 de los alumnos allí graduados.

El Abogado del Estado entiende de este modo vulnerados los arts. 23, 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución. Considera que la Orden, en cuanto regula un modo de acceso a un Cuerpo Nacional de la función pública es norma básica amparada por el 149.1.18 de la Constitución como competencia estatal. Pero es que además el porcentaje fijado en la Orden estatal, al amparo del art. 5 del Decreto 375/1974, de 7 de febrero, establece un factor o condición de acceso a la función pública que, con arreglo a las exigencias del art. 23 y del 149.1.1, ambos de la Constitución, tiene que ser aplicado de forma igualitaria en todo el territorio nacional. En efecto, afirma el Abogado del Estado, «advirtiéndose que en cualquier caso "la lista general de promoción" no puede por menos de ser única para todos los que accedan por este sistema en todo el territorio nacional a un mismo Cuerpo de Funcionarios y que esta lista ha de confeccionarla el Ministerio de Educación de acuerdo con el criterio que se establece en el apartado quinto de la Orden de 29 de marzo, sobre acceso directo de los graduados de la undécima promoción del Plan Experimental de 1971. La confección de tal lista sería imposible con el criterio allí establecido si en cada zona del territorio nacional se aplicara un tanto por ciento distinto. Y si se incluyeran en ella de acuerdo con el criterio establecido en la Orden inmediatamente antes citada a los graduados que figuren en la lista a la que se refiere la Orden autonómica gallega de 27 de mayo, se otorgaría a éstos un tratamiento de privilegio absolutamente injustificado que pugnaría con los más elementales principios constitucionales aplicables al caso».

En conclusión: Una disposición que por su contenido y finalidad ha de surtir efecto en todo el territorio del Estado no puede corresponder sino a aquel de entre los poderes públicos con proyección en todo el territorio estatal, por lo que el Abogado del Estado solicita que este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida, con anulación de la Orden impugnada.

2. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 29 de julio de 1985, acordó: 1.º admitir a trámite el conflicto; 2.º dar traslado de la demanda a la Junta de Galicia; 3.º dirigir oficio al Presidente de la entonces Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo; 4.º tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la Orden, y 5.º ordenar la publicación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito de 13 de septiembre de 1985, la representación de la Junta de Galicia formuló las siguientes alegaciones:

La competencia reclamada por el Estado, desde una óptica formal, tanto puede encuadrarse dentro del título competencial conferido a Galicia por el art. 31 de su Estatuto y materializada en el Decreto 1763/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios; o dentro de la competencia atribuida en favor del Estado por el art. 149.1.30 C. E. en relación con el art. 27, sin que tampoco sean ajenos los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 18 de la Norma fundamental.