

turalidad no fue notificada hasta el 29 de marzo siguiente), las actrices reiteran (7 de mayo de 1982) su petición, a la que el Magistrado de Trabajo responde con una nueva providencia, fechada el mismo día, pero notificada al CSIC bastante después, con la que reproduce el plazo y ordena que, si no hubiera fondos para cumplir el fallo en el presupuesto corriente, incluyan en el del siguiente año las partidas necesarias. La petición se reitera el 28 de mayo, y de nuevo, acompañada ahora de la solicitud de que se pase el asunto a la jurisdicción penal si en nueve días no se cumpliera lo mandado, el 23 de junio, a lo que el Magistrado provee reiterando su anterior mandamiento acompañado ahora de una advertencia de que el incumplimiento podría generar responsabilidades de acuerdo con la Ley. También queda sin respuesta alguna esta providencia, pero la Magistratura, lejos de reiterarla o adoptar cualquier otra medida, da el 20 de septiembre un plazo de tres días a las actrices para que informen si la sentencia se ha ejecutado o no, advirtiéndoles que de no comparecer dentro de ese plazo se archivarán las actuaciones. El escrito de las actrices denunciando el incumplimiento y reiterando su petición origina una nueva providencia (de 29 de septiembre) en la que el Magistrado de Trabajo repite también su anterior mandamiento y que queda también sin efecto alguno. Con ello concluyen las actuaciones.

Aunque con diferente grado de diligencia, las dos Magistraturas de Trabajo han atendido formalmente las solicitudes que las actrices les han dirigido, pero en ambos casos sin reaccionar con energía frente al sorprendente silencio de la Administración, expresivo cuando menos de una deliberada pasividad, y sin adoptar las medidas que pudieran asegurar el cumplimiento eficaz de los respectivos fallos. Es cierto, como el Abogado del Estado señala, que el artículo 201 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (TRLPL) precisa que «la ejecución de las sentencias dictada por las Magistraturas de Trabajo tendrá lugar únicamente a instancia de parte», pero no cabe olvidar que, sentado esto, añade que «una vez solicitada se llevará a efecto por todos sus trámites, dictándose de oficio todos los proveídos necesarios». La penuria de medios que la Administración de Justicia, en sus distintos órdenes padece, puede explicar, y hasta excusar, la ausencia de iniciativas de las Magistraturas, que sólo han actuado, cuando lo han hecho, a impulso de parte y nunca de oficio, pero el recurso constitucional de amparo no tiene por objeto las conductas personales de los titulares de los órganos del poder, sino las consecuencias objetivas de tal conducta, ni sirve a la finalidad de exigir responsabilidades de esos titulares, sino sólo a la de declarar el contenido del derecho constitucionalmente garantizado y restaurar en él a sus titulares, adoptando las medidas necesarias

para ello. Con el mayor respeto a los Magistrados de Trabajo referidos, y con la mayor comprensión para las causas que originan su modo de proceder, no podemos sino declarar que éste ha privado efectivamente a las actrices de una tutela judicial efectiva, lesionando con ello el derecho que la Constitución (art. 24.1) les garantiza.

La naturaleza de órgano de la Administración institucional, que es la propia del condenado por los dos fallos hasta ahora no ejecutados, impide, como es obvio, la adopción por las Magistraturas de Trabajo de medidas de coacción a las que podrían recurrir si se tratase de simples ciudadanos, pero los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los Jueces y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello. No es tarea propia de este Tribunal, sin embargo, entrar en el análisis de cuáles son estos medios, ni es competencia suya resolver acerca de los que en el presente caso deben ser empleados.

#### F A L L O

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

Ha decidido:

Conceder el amparo solicitado y, en consecuencia, declarar:

Primero.—Que las recurrentes tienen el derecho constitucionalmente garantizado de que los órganos judiciales adopten todas las medidas conducentes a asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias dictadas en su favor.

Segundo.—Que las Magistraturas de Trabajo números 13 y 14 de Madrid deben adoptar sin demora todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento eficaz por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de lo ordenado en las sentencias de 22 de mayo de 1980 y 2 de octubre de 1981, respectivamente.

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

Madrid, 13 de abril de 1983.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdguer.—Firmados y rubricados.

**14096** Pleno. Conflicto positivo de competencia número 148/1982. Sentencia número 27/1983, de 20 de abril.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdguer, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en el conflicto constitucional positivo de competencia número 148/82, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra la Circular dictada por el Departamento de Trabajo (Dirección General de Relaciones Laborales) de la Generalidad de Cataluña de 24 de octubre de 1981 «Diari Oficial» número 187, de 21 de diciembre, sobre interpretación y aplicación del artículo 2.º del Real Decreto 1858/1981, de 20 de agosto, por el que se incrementa la cotización adicional por horas extraordinarias. En el conflicto ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, representado por el Letrado don Manuel María Vicéns i Matas, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez Ferrer Morant, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

Primero.—El 22 de abril de 1982 el Gobierno promueve conflicto constitucional positivo de competencia contra la Circular dictada por el Departamento de Trabajo (Dirección General de Relaciones Laborales) de la Generalidad de Cataluña de 24 de octubre de 1981, sobre interpretación y aplicación del artículo 2.º del Real Decreto 1858/1981, de 20 de agosto, por el que se incrementa la cotización adicional por horas extraordinarias, con la súplica de que se dicte en su día sentencia por la que, reconociendo que la Circular tiene contenido normativo sobre el régimen económico de la Seguridad Social, declare la competencia del Estado para dictar normas en el referido acto o, alternativamente, para el caso de que considere que la Circular no es una norma, le niegue expresamente carácter normativo en aras de la seguridad jurídica y del más escrupuloso respeto de las competencias del Estado.

Segundo.—Los antecedentes que dan lugar al planteamiento del conflicto, según expone el Abogado del Estado, son los siguientes:

a) Por un Real Decreto de 20 de agosto de 1981 se incrementó la cotización adicional a la Seguridad Social, establecida por el Real Decreto 82/1979, de 19 de enero, sobre la remuneración obtenida por el concepto de horas extraordinarias, en 10 puntos, por lo que pasó a ser del 24 por 100. Quedaban, empero, dispensadas del incremento las horas extraordinarias motivadas por causa de fuerza mayor y las estructurales que, como tales, se pacten en Convenio, a cuyo efecto se enumeran las horas que deben entenderse como extraordinarias estructurales.

b) El requerimiento de incompetencia del Gobierno se basaba en que la Generalidad, de acuerdo con el artículo 149.1.17 de la Constitución y con el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía, no tiene en materia de régimen económico de la Seguridad Social más que la competencia de gestión, y en que, estando expresamente excluido el ejercicio de potestades normativas, no puede desarrollar —como hace la Circular— un Real Decreto cuyo contenido sustantivo se refiere al régimen económico de la Seguridad Social.

c) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, por su parte, contestó al requerimiento en el sentido de que la Circular no incide en el régimen económico de la Seguridad Social ni se atribuye funciones normativas, sino que se limita a señalar criterios interpretativos dirigidos no a los ciudadanos en general, sino única y exclusivamente a los funcionarios de los Servicios Territoriales de Trabajo, al objeto de establecer una interpretación homogénea de la norma que éstos deben aplicar.

Tercero.—Las consideraciones jurídicas que fundamenta el planteamiento del conflicto son, esencialmente, las siguientes:

En primer lugar, el Abogado del Estado, partiendo del artículo 149.1.17 de la Constitución y del artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía, sostiene que corresponde al Estado la competencia exclusiva para dictar normas —cualquiera que sea su especie— que atañan al régimen económico de la Seguridad Social. Afirmación que, a su juicio, comparte la Generalidad, ya que la razón de no atender al requerimiento ha sido la de entender que la Circular no supone el ejercicio de función normativa ni incide en el régimen económico de la Seguridad Social.

En segundo término analiza el contenido de la Circular y afirma que atañe al régimen económico de la Seguridad Social, por lo que infringe el artículo 149.1.17 de la Constitución y el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía. La incidencia en el

régimen económico se demuestra, en su opinión, porque las cotizaciones a la Seguridad Social a las que se refiere el Decreto son un elemento de dicho régimen económico y la aplicación de la Circular produciría una merma en los ingresos presupuestados de la Seguridad Social al eximir de la cotización a las horas extraordinarias estructurales pactadas por las partes cuando los Convenios Colectivos en vigor no las habían establecido como tales, merma que puede calcularse en unos 2.000 millones de pesetas. Y ello con un efecto que excede del ámbito de la Comunidad Autónoma que la dicta, dado que repercute en todo el territorio nacional, debido al principio de unidad de caja de la Seguridad Social, lo que ya bastaría para negar competencia a la Generalidad en esta materia.

Por último, sostiene que la Circular tiene carácter normativo, pues se dirige a interpretar el artículo 2.º del Real Decreto 1858/1981, de 20 de agosto, conforme al cual se excluye de la cotización adicional de las horas extraordinarias establecida en el artículo 1.º, aquellas «motivadas por causa de fuerza mayor y las estructurales que como tales se pacten en el Convenio», siempre que en este último caso encajen en alguno de los tipos que el artículo 3.º califica como estructurales y no sea posible la sustitución por contrataciones temporales o a tiempo parcial; desde el momento en que la Circular, partiendo de la inexistencia en los Convenios vigentes de la distinción entre horas extraordinarias comunes y estructurales, permite sustituir el pacto en Convenio al que se refiere el Decreto por acuerdo entre el empresario y el Comité de Empresa o Delegados de personal, está estableciendo una disposición transitoria que, como tal, tiene carácter normativo, y aunque se pretenda considerarla como simple instrucción en ejercicio de la jerarquía administrativa, la publicación en el «Diario Oficial» desmiente este carácter e indica que su contenido va dirigido a los ciudadanos.

Cuarto.—Por providencia de la Sección Segunda de 28 de abril de 1982 se admite a trámite el escrito, se tiene por formalizado el conflicto y se da traslado al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para que en el plazo de veinte días se persone y aporte cuantos documentos y alegaciones considere conveniente. Igualmente se ordena la publicación de la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma, lo que se produce en los días 11 y 19 de mayo, respectivamente. Por su parte, el Abogado de la Generalidad de Cataluña remite escrito el día 10 de mayo por el que se solicita se le tenga por comparecido y parte en el conflicto y se le conceda una prórroga para efectuar sus alegaciones, solicitud a la que accede la Sección Segunda por providencia de 19 de mayo de 1982 ampliando el plazo de diez días más.

Quinto.—El Abogado de la Generalidad sostiene la competencia de la misma sobre la base de las alegaciones siguientes:

En la primera señala que la relación de antecedentes del Abogado del Estado debe completarse con datos que son de extraordinario interés para el conocimiento del asunto, como son el sentido literal de la disposición final del Real Decreto de 20 de agosto de 1981, conforme a la cual los efectos del mismo se producirán desde el día 1 del mes siguiente al de su publicación, y la propia declaración del Consejo Ejecutivo al contestar al requerimiento del Gobierno de que no pretendía hacer uso de una supuesta actividad normativa o reglamentaria, sino de directrices para el mejor desarrollo de los servicios y la inmediata —y posible— aplicación de las normas estatales.

Después de considerar la postura del Gobierno de la Nación y de mantener con carácter general la falta de fundamento de la misma, afirma que la discrepancia entre el Gobierno y el Consejo Ejecutivo se centra en un solo punto, del que derivan todos los demás directa o indirectamente: si la no sujeción al recargo del 10 por 100 establecido en el repetido Real Decreto en los supuestos a que se refiere el artículo 2.º del mismo, es únicamente aplicable a los Convenios que se concierten después de la entrada en vigor del Real Decreto 1858/1981 o si, contrariamente, debe también aplicarse a los Convenios ya pactados en aquel momento entre empresarios y trabajadores. Para comprender en su verdadero alcance la innovación introducida hay que partir de que se trata de llevar a cabo una política disuasoria en lo que concierne a la realización de horas extraordinarias, mediante la introducción de un recargo en las cotizaciones en la Seguridad Social, ya que se estima (punto IV, 4, del Acuerdo Nacional del empleo de junio de 1981, que el Real Decreto recoge casi literalmente) que la reducción de horas extraordinarias es una vía adecuada para la creación de empleo. Pero, obviamente, hubiera sido muy simplista dar un tratamiento idéntico a la cotización de las horas extraordinarias efectuadas por la conveniencia, el capricho o el egoísmo de las partes que a las motivadas por supuestos de fuerza mayor o las denominadas horas extraordinarias estructurales.

Desde esta perspectiva, prosigue el representante del Consejo Ejecutivo, tanto el ANE como el Real Decreto quieren establecer un régimen uniforme para la cotización de las horas extraordinarias debidas a fuerza mayor y las denominadas estructurales que con tal carácter se pacten en Convenio, debiéndose dar cuenta de ellas mensualmente a la autoridad laboral, permitiendo así a ésta un control sobre tales horas extraordinarias y posibilitando sus funciones conforme a lo preceptado en los artículos 35, 37 y 90.5 del Estatuto de los Trabajadores. Ahora bien, como en los Convenios entonces en vigor

no se contenía pacto alguno al respecto, por no tener trascendencia con anterioridad al Real Decreto la calificación de las horas extraordinarias, debe arbitrarse un mecanismo que permita hacer efectivo lo querido por el ANE y el Real Decreto, y de ahí que la Circular establezca la sustitución del pacto en Convenio (imposible para los ya firmados) por otro equivalente, complementario al Convenio, adoptado por las mismas partes legitimadas (empresarios y comités de empresa o Delegados de Personal). Tal necesidad deriva de la propia disposición final del Decreto que determina la producción de efectos del mismo desde el día 1 del mes siguiente al de su publicación, lo que, en opinión del Abogado de la Generalidad, supone el reconocimiento de efecto retroactivo del referido Decreto, que debe aplicarse no sólo a los futuros Convenios, sino a los ya vigentes. La pretensión del Abogado del Estado de aplicar el incremento en la cotización a todas las horas extraordinarias pactadas en Convenios vigentes violaría el artículo 14 de la Constitución al establecer desigualdad entre empresas en igualdad de situación, es decir, que realizaran un mismo proceso industrial e hicieran las mismas horas extraordinarias estructurales, ya que habrían o no tenido en cuenta la posibilidad del pacto sobre horas extraordinarias estructurales y tendrían o no que abonar el recargo, según que el Convenio fuera anterior o posterior al Real Decreto.

A continuación, el Abogado de la Generalidad sostiene el carácter interpretativo y no normativo de la Circular, que se limita a esclarecer aquello que ya está contenido en el Real Decreto 1858/1981, cuya interpretación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.º del Código Civil permite y obliga a llegar a la conclusión que se plasma en la Circular impugnada, dirigida con exclusividad a los funcionarios de la Generalidad, a quienes compete el control y fiscalización de las horas extraordinarias, como una instrucción de servicio que no constituye fuente del Ordenamiento, limitándose a actuar en el terreno de la ejecución de la normativa estatal, que obliga con carácter previo a interpretar la norma que debe ser aplicada. Por último, afirma que la Circular no innova el régimen económico de la Seguridad Social, dado su limitado alcance, ni altera los presupuestos de la Seguridad Social, pues éstos fueron aprobados con anterioridad al referido Real Decreto, no pudiendo, por tanto, tener en cuenta unos ingresos adicionales por horas extraordinarias todavía inexistentes. En fin, como última alegación, estima confuso e inadecuado el suplico de la demanda al solicitar se niegue carácter normativo a la Circular, cuestión completamente ajena al conflicto de competencia.

Sexto.—Por providencia de 22 de marzo de 1983 se señaló el día 12 de abril para deliberación y fallo.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—En el presente conflicto existe conformidad entre las partes en orden a la competencia exclusiva del Estado para dictar normas en materia de régimen económico de la Seguridad Social, de acuerdo con los artículos 149.1.17 de la Constitución y 17.2 del Estatuto de Cataluña. La única cuestión planteada consiste así en determinar si la Circular origen del conflicto ha de calificarse o no como una de tales normas, pues en el primer caso la competencia corresponderá al Estado, y en el segundo, a la Generalidad, que ha asumido la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

La Generalidad entiende que la Circular de 24 de octubre de 1981 no puede calificarse como una norma y que, aunque lo fuera, no lo sería en materia de régimen económico de la Seguridad Social. El Gobierno de la Nación sostiene lo contrario, y solicita de este Tribunal que declare la competencia del Estado y, alternativamente, si considera que no es una norma le niegue expresamente este carácter, pretensión alternativa que obviamente excede del objeto de un conflicto de competencia y de los pronunciamientos que el Tribunal puede efectuar al resolverlo, de acuerdo con el artículo 66 de su Ley Orgánica (LOTCE).

En definitiva, la solución del conflicto exige determinar si la mencionada Circular tiene o no el carácter de norma en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Segundo.—En nuestro Ordenamiento la forma de los actos jurídicos de la Administración no es relevante en todos los casos para determinar su naturaleza. Así sucede en relación con los supuestos en que los actos administrativos y disposiciones generales de la Administración pueden exteriorizarse en la misma forma, lo que plantea el problema de determinar su naturaleza en cada caso concreto. En este sentido debe recordarse que los Decretos y Ordenes ministeriales pueden tener el carácter de disposiciones generales o de resoluciones (artículos 23, 24 y 25 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración), en cuanto a las Circulares e Instrucciones pueden ser disposiciones de carácter general (artículo 27 de la misma Ley) o una manifestación de la potestad jerárquica (artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo) que se traduce en un acto que sólo tiene relevancia en el ámbito interno de la Administración, por medio del cual los órganos superiores dirigen, con carácter general, la actividad de los inferiores.

Si la forma no es un criterio que permite determinar la naturaleza de la Circular, lo normal será que tal calificación pueda realizarse a partir de su contenido. Sucede, sin embargo, que en ocasiones un mismo contenido puede calificarse como norma o como acto interno, como tendremos ocasión de ver, por lo que en tal caso resulta necesario acudir al criterio de la competencia, de especial trascendencia en un Estado compuesto, en el que la potestad normativa y la de ejecución, en rela-

ción a una materia, pueden no corresponder normalmente a la misma entidad.

Pues bien, si el órgano del que emanó la Circular sólo tiene competencia normativa habrá que atribuirle carácter de norma, ya que de lo contrario sería nula. Por la misma razón, si el órgano sólo tiene potestad jerárquica —y no normativa— habrá que atribuirle el valor de un acto interno. Y, por último, si tiene competencia normativa y jerárquica, la calificación podrá ser una u otra, por lo que habrá que atender a la finalidad perseguida por el mismo.

Por otra parte, los efectos de una u otra calificación son jurídicamente relevantes. La norma pasa a integrar el ordenamiento, y deberá ser aplicada de acuerdo con el principio de legalidad por la Administración y los Tribunales (artículos 9, 103.1, 106 y 117.1 de la Constitución); el acto jerárquico interno no pasa a integrar el ordenamiento, y la consecuencia que produce su inobservancia por el subordinado es la responsabilidad disciplinaria del mismo, sin que tal inobservancia tenga, en principio, transcendencia externa alguna.

Tercero.—Las consideraciones anteriores nos permiten ya pasar al examen de la Circular origen del conflicto para determinar si la misma ha de calificarse o no como norma en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Para llevar a cabo tal calificación hemos de aplicar los criterios generales anteriores, comenzando por una referencia al contenido, dado que la forma de Circular no es en sí misma relevante, según hemos visto. A tal efecto, hemos de tener en cuenta que el Real Decreto de 20 de agosto de 1981, número 1858/1981, vino a dictarse a partir del punto IV, 4, del Acuerdo Nacional sobre Empleo, que consideraba la reducción de horas extraordinarias como una vía adecuada para la creación de empleo, para lo cual se estimaba conveniente gravar su coste a través de un recargo de diez puntos sobre la cotización adicional aplicable del 14 por 100. En consecuencia, la cotización pasaba a ser del 24 por 100 —artículo 1.º—, si bien —artículo segundo— no tendrán dicho incremento las horas extraordinarias motivadas por causa de fuerza mayor y las estructurales «que como tales se pacten en Convenio», entendiéndose por estructurales las necesarias en período punta de producción, ausencias imprevistas y otros supuestos que se enumeran, siempre que no sea posible la sustitución por contrataciones temporales o a tiempo parcial previstas en la Ley. Por último, la Disposición adicional del Real Decreto, después de facultar al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el mismo, establecía que sus efectos se producirían desde el día 1 del mes siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

El mencionado Real Decreto suscitaba así un problema de carácter transitorio, pues al producir sus efectos de forma inmediata podía dar lugar a que el recargo de diez puntos pasara a afectar a las horas extraordinarias estructurales que no pudieron sustituirse por contrataciones temporales o a tiempo parcial, es decir, las que venían a quedar exentas del incremento, dado que en los Convenios en vigor —en términos generales— no se había tenido ocasión de prever el pacto a que se refiere el artículo 2.º del Decreto. Este problema transitorio no se resuelve por el Real Decreto que comentamos, ni tampoco por la Instrucción del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de 8 de octubre de 1981. Y de ahí que la Circular de la Dirección General de Relaciones Laborales, de 24 de octubre de 1981, venga a establecer lo que denomina «criterio de interpretación que habrán de seguirse por los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo», los cuales, por lo que aquí interesa, se refieren al artículo 2.º del Real Decreto, cuya interpretación estricta —afirma el número primero de la Circular— obligaría a entender que su aplicación procede solamente en aquellos casos en que el Convenio Colectivo vigente en la actividad de que se trate recoja el pacto sobre las horas estructurales. Sin embargo —prosigue la Circular— «la circunstancia de que en la actualidad y en general se encuentran en vigor la inmensa mayoría de los Convenios Colectivos, en los que obviamente no pudo recogerse la innovación del Real Decreto mencionado, parece aconsejar que hasta que no se estipule un Convenio Colectivo nuevo y éste entre en vigor, el «pacto en Convenio» a que hace referencia el artículo 2.1 del citado Real Decreto, podrá ser sustituido por acuerdo entre la Empresa y el Comité de Empresa o los Delegados de Personal, en su caso. Ha de entenderse, por descontado, que la sustitución citada solamente tendrá validez temporal y que en el futuro solamente será válido el pacto de horas extraordinarias estructurales que conste expresamente en el Convenio Colectivo».

La lectura del párrafo transcrito —en el contexto indicado—

evidencia que el contenido de la Circular puede ser calificado como el propio de una disposición transitoria —con carácter normativo— o como el de un acto con valor jerárquico meramente interno, dirigido a fijar los criterios a observar en aplicación del Real Decreto por los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo, en el período indicado. El contenido no nos resuelve, pues, en este caso, el problema de la calificación, por lo que debemos pasar a examinar el criterio de la competencia.

Cuarto.—La conclusión anterior nos conduce a la necesidad de determinar si la Generalidad tenía o no competencia normativa para dictar, como tal norma, la Circular origen del conflicto, para lo cual hay que concretar, en primer lugar, si por su contenido ha de calificarse como una norma en materia de régimen económico de la Seguridad Social, ya que las partes discrepan en este punto, aunque están de acuerdo en la competencia exclusiva del Estado para legislar en tal materia, de acuerdo con los artículos 149.1.17 de la Constitución y 17.2 del Estatuto, según hemos ya señalado en el Fundamento Jurídico primero.

Pues bien, dado que el Real Decreto se refiere al establecimiento de un recargo en la cotización de las horas extraordinarias, y dado que la Ley General de la Seguridad Social recoge en su artículo 51.1.b), «las cotizaciones de las personas obligadas» dentro de los «Recursos generales de la Seguridad Social», hemos de concluir sin necesidad de mayores consideraciones que la Circular se dicta en materia de régimen económico de la Seguridad Social, sin que sea relevante su finalidad en relación con la política de empleo, ya que ello sólo pone de manifiesto la posibilidad de conseguir un fin a través de diversas técnicas jurídicas, una de las cuales es el establecimiento de recargos, lo que forma parte de la materia de régimen económico.

En consecuencia, como si calificásemos la Circular como norma sería una norma en materia de régimen económico de la Seguridad Social, que la Generalidad no es competente para dictar, es obvio —de acuerdo con los criterios generales antes expuestos— que la solución procedente es la de calificarla como acto de carácter jerárquico con valor meramente interno, de competencia de la Generalidad.

Quinto.—Esta calificación da lugar a que debamos resolver el conflicto suscitado en favor de la Generalidad, si bien hemos de poner de manifiesto que la Administración del Estado pudo dictar, en todo momento, una regulación del régimen transitorio, con valor normativo, regulación que se hubiese integrado en el Ordenamiento y que hubiera debido ser aplicada por la Generalidad, de acuerdo con el principio de legalidad que garantiza el artículo 9 de la Constitución, dado que la competencia normativa en materia de régimen económico de la Seguridad Social corresponde exclusivamente al Estado. Al no haber hecho uso el Estado de su potestad normativa, la Generalidad ha podido dictar una Circular para fijar un criterio de interpretación y aplicación dirigido a los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo, en relación al problema transitorio antes señalado, con valor de acto jerárquico meramente interno, al objeto de que la aplicación de la norma por sus servicios fuera uniforme, como evidencia la Exposición de Motivos de la Circular, aunque debe reconocerse que la finalidad perseguida no resulta reflejada con igual claridad en toda la Circular; debiendo aquí recordarse para disipar cualquier duda que pudiera producir su texto, que tal finalidad ha sido reiterada con toda rotundidad por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en el presente conflicto.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Resolver el conflicto positivo de competencia en favor de la Generalidad de Cataluña, con el alcance establecido en el Fundamento Jurídico último de esta sentencia.  
Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 20 de abril de 1983.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Bogue Cantón.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo número 320/82, formulado por don José Manuel Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Manuel Pérez Balda, contr. sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona y Sala Cuarta

**14097** Pleno. Recurso de amparo número 320/82. Sentencia número 28/1983, de 21 de abril.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Bogue Cantón, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado,