

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13753 *Pleno. Sentencia 141/1993, de 22 de abril. Conflicto positivo de competencia 513/1987. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Contratación del Estado para adaptarlo al Real Decreto Legislativo 931/1986.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia 513/87, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don José María Ilardía Gállego, contra el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Contratación del Estado para adaptarlo al Real Decreto Legislativo 931/1986. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El presente conflicto positivo de competencia fue interpuesto el 17 de abril de 1987, con fundamento en las alegaciones que a continuación se resumen.

Se precisa ante todo en la demanda que no se combaten los preceptos contenidos en el Real Decreto impugnado en sí mismos considerados, sino en cuanto la Disposición final primera del mismo los declara, a todos ellos, legislación básica. Esta declaración hace, en cambio, que todas las reglas del Real Decreto incurran en inconstitucionalidad, invadiendo las competencias que a la Comunidad Autónoma del País Vasco atribuyen los arts. 11.1 b) y 20.3 del E.A.P.V. y también, en algunos aspectos, su competencia de autoorganización (art. 10.2 E.A.P.V.), lo que no ocurriría si tuviera mero valor de Derecho supletorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

El Real Decreto recurrido constituye un desarrollo reglamentario del Real Decreto Legislativo 931/1986,

dictado al amparo de la Ley 47/1985, de Bases, para la recepción en nuestro sistema jurídico interno del Derecho comunitario europeo, y pretende incorporar aquellos criterios de las directivas comunitarias que puedan hacerse efectivos mediante normas reglamentarias. De hecho, buena parte de sus normas son transcripción literal o casi de otras del citado Real Decreto Legislativo o de las directivas europeas sobre contratación administrativa. Pero no respeta el orden de atribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido. De un lado porque, al ser una norma de rango gubernativo, no es vehículo hábil para portar principios básicos vinculantes para la Comunidad Autónoma del País Vasco; de otro por no estar autorizado por la Ley para realizar declaraciones de crear principios básicos, y, por último, porque las reglas que en él se integran no constituyen principios básicos.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de contratación administrativa [art. 11.1 b) E.A.P.V.], y competencia de ejecución de los tratados y convenios internacionales en todo lo que afecta a las materias de su competencia (art. 20.2 E.A.P.V.), así como competencia exclusiva sobre la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2 E.A.P.V.). Al Estado corresponde dictar la legislación básica en materia de contratos administrativos (art. 149.1.18 C.E.). Pero lo que sea básico debe ser regulado por ley, salvo excepción consistente en el necesario desarrollo reglamentario de la misma, por lo que la declaración como básico de un precepto contenida en un Reglamento sólo es válida como «auxiliar» de una declaración previa de tal condición efectuada por la Ley. Por otra parte, las bases no pueden suponer un régimen uniforme y han de posibilitar distintas alternativas de desarrollo normativo. Pero muchas de las normas del Real Decreto impugnado contienen regulaciones muy minuciosas y de detalle (por ejemplo, los arts. 23 *ter* en sus dos últimos párrafos, 25, último párrafo, 27, en sus párrafos segundo y tercero, 97, 100, 101, 110, 112, 116, 66, 82, 96, 96 bis, 96 *ter* y 244), o bloquean las cuantías económicas (arts. 117.3, 247.3 ó 284) o imponen anunciar los contratos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el «Boletín Oficial del Estado» (arts. 93, 96 *ter* y 238), o remiten a preceptos básicos reguladores del contrato de obra (así, arts. 100, tercer párrafo, 101, 109, segundo párrafo, letra a).

Todo ello supone un importante recorte competencial para la Comunidad Autónoma, que carece de justificación. No la tiene en las exigencias de «trasposición» de las directivas comunitarias al Derecho interno, pues el Derecho comunitario no impone alteraciones de las reglas de distribución de competencias en los Estados miembros y reconoce la autonomía institucional y de

procedimiento de cada uno de ellos para la ejecución del propio Derecho comunitario. Ello concuerda con la atribución que el art. 20.3 del E.A.P.V. hace a la Comunidad Autónoma del País Vasco para ejecutar los tratados y convenios internacionales en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. Por otra parte, los arts. 149.1.3 y 93 C.E. no permiten una «reabsorción» por el Estado de competencias autonómicas.

Tampoco encuentra justificación el Real Decreto impugnado en la potestad del Estado para formular principios o legislación básica en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18 C.E.) y para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 C.E.), pues la Ley no habilita al Ejecutivo estatal para fijar legislación básica en materia de contratos administrativos, ni el Reglamento puede otorgar por sí mismos a sus preceptos la condición de básicos cuando no sean meramente auxiliares de otros preceptos legales que tengan tal carácter. Ni siquiera son básicos los artículos del Real Decreto 2.528/1986 que transcriben otros tantos del Real Decreto Legislativo 931/1986, pues tampoco éstos pueden ser básicos y por ello su declaración como tales ha sido impugnada en un recurso anterior. En definitiva, aquellos artículos no pueden tener naturaleza básica ni formalmente ni por razón de su contenido, dado el carácter técnico y de detalle de los mismos.

A continuación se centra el representante del Gobierno Vasco en aquellos numerosos preceptos del Real Decreto recurrido que son copia literal o que reflejan directamente la influencia de las directivas comunitarias para afirmar que, si bien se trata de preceptos vinculantes para todas las Administraciones, ello se debe al efecto de las directivas, pero el Estado no puede «apropiarse» del contenido de unas normas que «escapan» a su poder y que no puede «engendrar» ni modificar libremente por lo que de ningún modo cabe llamarlas legislación básica.

En cuanto a los preceptos del Real Decreto impugnado que no traen causa de las directivas comunitarias sino de normas del Reglamento General de Contratación del Estado que aquél viene a modificar, tampoco tienen carácter básico, pues ni lo tenían con anterioridad ni ello es una exigencia del Derecho europeo ni son los preceptos principales de aquel Real Decreto ni se comprende por qué es ahora básico, por ejemplo, el contenido mínimo de los pliegos de condiciones administrativas particulares (art. 82) o la publicación de los anuncios en el «Boletín Oficial del Estado» y el orden en que deben estar redactados (art. 96 *ter*) —aspecto este que se impugna específicamente—, o que exista en todo caso una mesa de contratación o que se determinen concretas conductas de miembros de la misma.

Por último, se alega que la Disposición final segunda del Real Decreto 2.528/1986, según la cual las menciones que en el mismo se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entienden referidas al órgano de la Comunidad Autónoma competente para adoptar el Acuerdo, no alivia la controversia competencial, pues tiene un alcance meramente ejecutivo.

Por todo ello, se solicita que se declare que la totalidad de los artículos comprendidos en dicho Real Decreto, al ser considerados como legislación básica por su Disposición final primera, invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, correspondiendo a ésta la titularidad y ejercicio de las competencias controvertidas.

2. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia por providencia de 6 de mayo de 1987, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 5 de junio del mismo año.

Subraya ante todo en su contestación a la demanda que la Comunidad Autónoma promotora del conflicto no cuestiona ni la competencia normativa en virtud de la cual se dicta el Real Decreto 2.528/1986, ni, con excepción de la Disposición final primera, la concreta regulación efectuada en el Real Decreto, por lo que entiende que el objeto del presente conflicto se contrae únicamente a esa Disposición final primera. Al mismo tiempo, se discute la titularidad competencial del Estado para el desarrollo normativo de las previsiones contenidas en las directivas comunitarias que son incorporadas al Derecho interno español.

A este último respecto, conviene la Abogacía del Estado en que el orden constitucional de competencias no resulta alterado por el ingreso de España en la CEE, ni por la promulgación de normas comunitarias y su incidencia en nuestro Derecho interno. Pero, por eso mismo, no considera válido el argumento de que corresponde a las instancias autonómicas la ejecución de tratados y convenios internacionales sin más matización. En consecuencia, el art. 20.3 del E.A.P.V. no atribuye ninguna competencia nueva a la Comunidad Autónoma, sino que vincula el ejercicio de las competencias autonómicas al cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los que el Estado es parte, enunciando una obligación en tal sentido.

La Disposición final primera del Real Decreto 2.528/1986 tiene su justificación en la competencia del Estado para dictar normas básicas en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18), pues si bien la definición de las bases de una materia debe hacerse por Ley, no está excluido que se complete mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que así lo exija la vigencia efectiva de las bases establecidas por la Ley. En este sentido, el Real Decreto objeto de conflicto viene a completar la regulación básica contenida en el Real Decreto Legislativo 931/1986 y en el resto de la legislación básica sobre la materia. Se trata de un complemento necesario, pues lo que las bases persiguen es que exista una regulación normativa común en toda la Nación, siendo así que la adaptación del ordenamiento interno al Derecho comunitario produce de ordinario la necesidad de dictar normas de ordenación general, pues las normas de la CEE deben ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación. Esto sucede respecto de la legislación comunitaria dictada en materia de contratos públicos que, según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencias de 22 de septiembre de 1976 y 17 de febrero de 1981), es de obligado respeto para todos los entes públicos de los Estados miembros cuando estos regulan en sus respectivos ámbitos la contratación administrativa, lo que, en nuestra terminología, equivale a decir que es básica. Además, el carácter básico de los preceptos del Real Decreto 2.528/1986 no proviene de su Disposición final primera ni del Real Decreto Legislativo 931/1986, sino que ya ostentaban antes tal condición los preceptos modificados por dicho Real Decreto, de donde se deduce que la han de tener los de éste mismo. A mayor abundamiento, los que regulan aspectos procedimentales o de detalles tienen también el carácter de básicos, puesto que tienden a lograr la efectividad de los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia que son básicos de la contratación administrativa. Por último, el Real Decreto impugnado no invade la competencia de autoorganización de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues su Disposición final segunda deja siempre a salvo las especialidades orgánicas de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales. Por todo ello solicita el Abogado del Estado que se declare que corresponde al Estado la competencia controvertida.

3. Por providencia de 20 de abril de 1993 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los términos delimitados por las pretensiones procesales de las partes, se trata de determinar en este conflicto de competencia si los preceptos que el Real Decreto 2.528/1986 integra en el Reglamento General de Contratación, para adaptarlo al Real Decreto Legislativo 931/1986 y a las directivas de la CEE, tienen o no carácter de legislación básica en materia de contratación administrativa y, por tanto, si invaden o no las competencias que sobre la materia ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco. No hay, en este caso, por tanto, controversia sobre la materia en la que se enmarca el Real Decreto impugnado, esto es, la contratación administrativa. Y ambas partes reconocen que en ella la legislación básica corresponde al Estado (art. 149.1.18 C.E.) y a dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado [art. 11.1 b) del E.A.P.V.].

El Abogado del Estado trata de reducir el ámbito del conflicto de competencia a la Disposición final primera, que otorga la consideración de básicos a la totalidad de los artículos contenidos en el Reglamento, manteniendo que la impugnación se desenvuelve en el plano estrictamente formal, de tal manera que queda fuera de la impugnación la concreta regulación efectuada por el Real Decreto. Esta postura no es aceptable, puesto que el Gobierno Vasco, no sólo alega que esa declaración formal es contraria al orden constitucional de competencias, sino también que, materialmente, alguno de los artículos del Reglamento no tienen naturaleza de legislación básica y, por lo tanto, debemos también incluir en nuestra resolución el examen del contenido material de estos preceptos, que concretaremos más adelante al abordar la impugnación que se formula por motivos materiales.

Por otra parte, conviene también destacar que la representación del Gobierno Vasco admite expresamente que todos esos preceptos reglamentarios cuyo carácter básico rechaza, pueden tener valor supletorio de la legislación de desarrollo que dicte la Comunidad Autónoma. En consecuencia, la eventual constatación de que todos o alguno de ellos no puedan ser considerados como legislación básica, no implicaría declarar su nulidad, ni siquiera que no son aplicables por la citada Comunidad Autónoma, sino tan sólo que no lo son a título de legislación básica del Estado.

2. Los argumentos que las partes esgrimen para atacar o defender la naturaleza básica de los preceptos objeto del conflicto son unos de orden formal, relativos a si por norma reglamentaria y a falta de habilitación legal expresa se pueden o no establecer normas básicas sobre contratos administrativos, y otros de orden material, pues el representante del Gobierno Vasco estima que, muchas de ellas, contienen reglas de detalle, impropiamente calificadas de básicas, mientras que el Abogado del Estado sostiene que constituyen un complemento necesario de las normas básicas preestablecidas por el legislador. Pero a todas esas alegaciones se suman otras, que han de ser examinadas en primer lugar, y que hacen referencia a la conexión que el objeto del conflicto positivo de competencia tiene con la adaptación de nuestro ordenamiento interno a las directivas de la CEE.

En efecto, el Real Decreto 2.528/1986 impugnado tiene por finalidad modificar el Reglamento General de

Contratación del Estado para adaptarlo a las directivas de la CEE y al Real Decreto Legislativo 931/1986 que, a su vez, adaptó la Ley de Contratos del Estado a esas directivas. De hecho, bastantes de los preceptos que el Real Decreto 2.528/1986 integra en el Reglamento General de Contratación, aunque no todos, se limitan a incorporar incluso literalmente, el texto de algunas directivas comunitarias en la materia, tal como pone de manifiesto, con toda precisión, el Abogado del Gobierno Vasco. Este considera no obstante que, aunque el texto de las directivas europeas vincula también a la Comunidad Autónoma, ello no autoriza al Gobierno a dotar de carácter básico a las normas reglamentarias que las reproducen o reciben su directa influencia, desde la perspectiva del Decreto interno. Por el contrario, el Abogado del Estado, aun coincidiendo en que la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, viene a afirmar que el Real Decreto objeto de conflicto traslada al Derecho interno normas que conforme al ordenamiento comunitario europeo deben ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación, lo que conlleva una regulación uniforme que, en nuestra terminología, equivale a decir básica.

A este respecto, conviene recordar que, como este Tribunal ha reiterado en sucesivas ocasiones, «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental» (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (SSTC 236/1991 y 79/1992).

Quiere ello decir que el presente conflicto de competencia ha de ser resuelto exclusivamente conforme a las reglas de Derecho interno. Pues bien, desde este punto de vista, el hecho de que las directivas de la CEE sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que incluso puedan tener un «efecto directo» —lo que no corresponde enjuiciar a este Tribunal— no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas. Aquellas normas comunitarias vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al Derecho interno como normas básicas. Y, si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a establecer normas internas de contenido prácticamente uniforme para todos el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Por tanto, el hecho de que algunos de los preceptos del Real Decreto 2.528/1986 se limiten a transcribir el contenido de otros incluidos en directivas comunitarias, no resuelve la duda acerca de su carácter básico. Dicho sea sin perjuicio del carácter supletorio de la legislación propia de las Comunidades Autónomas que, en todo

caso, esos preceptos pueden tener (STC 79/1992, fundamento jurídico 3.º) y que aquí no se cuestiona.

3. Dicho lo cual, es preciso recordar también que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el concepto de «bases» o, más en concreto, de «legislación básica» es un concepto material que pretende «garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 48 y 49/1988, 69/1988, etcétera). En virtud de esa definición material de lo básico corresponde al legislador estatal delimitar su contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que deba aceptarse en todo caso el criterio del legislador estatal, pues si la calificación de un precepto como básico, resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la norma es o no materialmente básica (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989, entre otras).

Por otra parte, también ha declarado este Tribunal, en las Sentencias que acaban de citarse y en otras varias, que la determinación de las normas básicas debe atender al principio de Ley formal o de preferencia de Ley, conforme al cual han de ser normalmente las Cortes Generales, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, las que deben establecer de modo cierto y estable lo que haya de entenderse por básico, expresando este alcance de las normas de manera directa o, al menos, en forma tal que su vocación o pretensión de básica se pueda inferir de su estructura sin especial dificultad.

No obstante, también ha señalado este Tribunal que, excepcionalmente, puede el Gobierno de la Nación hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto algunos de los aspectos básicos de una materia, bien cuando sea preciso para atender a circunstancias coyunturales o cuando resulten complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, en función de la naturaleza de la materia de que se trate (SSTC 25/1983, 42/1983, 57/1983, 144/1985, etc., además de las ya mencionadas). Pero esta dispensa de suficiencia de rango normativo «no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal» (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989, etc.).

De acuerdo con esta consolidada doctrina jurisprudencial, ahora recurrida, debemos abordar el examen de la controversia competencial objeto del conflicto.

4. Parte importante de los argumentos en que esa controversia se apoya tienen carácter formal.

Así, alega el representante del Gobierno Vasco que no es lícito calificar de básicas las normas de un texto reglamentario, máxime cuando la Ley no ha habilitado al Gobierno para otorgar carácter básico a las normas de ese rango que dicte para su desarrollo o ejecución. Sin embargo, esta alegación no puede ser aceptada sin más. Primero porque, como se acaba de decir, no es constitucionalmente imposible que el Gobierno establezca normas básicas por decreto, aunque se trate de un supuesto excepcional. Y segundo, porque, como se desprende también de la jurisprudencia de este Tribunal, la calificación expresa, de entre las normas estatales, de aquellas que tienen carácter básico y de las que no lo tienen no es una mera facultad o posibilidad del titular de la potestad normativa correspondiente, sino que es

un deber general inherente a su función (STC 179/1992, fundamento jurídico 3.º). Y ello no sólo cuando las normas básicas se aprueban por el legislador sino también cuando, excepcionalmente, se aprueban normas de ese carácter, complementarias de la Ley, por vía reglamentaria. Por consiguiente —como se dejó dicho en la Sentencia citada—, el Gobierno no precisa de habilitación expresa alguna para cumplir con ese deber de diferenciar las normas básicas de las que no lo son cuando tenga competencia para dictar normas con ese carácter y podrá hacerlo, ateniéndose al orden constitucional y estatutario de competencias, en todos aquellos supuestos en que es admisible la definición de lo básico por normas reglamentarias, salvo que, naturalmente, el legislador se lo impida o pudiera deducirse que la Ley ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia. Dado que en el presente caso no concurren estas últimas circunstancias, no es aceptable una descalificación global del Real Decreto 2.528/1986 como norma básica por razones formales. Los preceptos que incorpora al Reglamento General de Contratación serán o no básicos dependiendo de si reúnen los requisitos que permiten definir como tales a preceptos de rango reglamentario, lo que hemos de analizar, caso por caso, más adelante.

Del mismo modo, pero en sentido inverso, tampoco podemos aceptar la alegación general del Abogado del Estado según la cual el Real Decreto 2.528/1986 viene a modificar o integrar otra norma, el Reglamento General de Contratación, que ya tenía carácter básico, lo que justifica la declaración efectuada por su Disposición final primera. Este argumento viene, en realidad, a hacer supuesto de la cuestión, pues ni existe declaración formal alguna de que el Reglamento General de Contratación del Estado (aprobado por Real Decreto 3.410/1975) fuera una norma básica en su conjunto, ni este Tribunal se ha pronunciado nunca sobre si sus preceptos tienen o no, materialmente, naturaleza de legislación básica. Por tanto, no cabe presumir esa condición, aunque no se haya cuestionado hasta ahora ante este Tribunal el supuesto alcance básico de las normas de dicho Reglamento. De ahí que la calificación general que la Disposición final primera del Real Decreto 2.528/1986 otorga a su articulado será o no constitucionalmente correcta en la medida en que quepa atribuir materialmente la condición de legislación básica a todos y cada uno de sus preceptos.

5. Examinados los referidos argumentos formales sólo nos resta para enjuiciar el presente conflicto de competencia resolver si, desde el punto de vista del concepto material de lo básico, cabe atribuir esta cualidad a los distintos preceptos que el Real Decreto 2.528/1986 integra en el Reglamento General de Contratación.

Desde esta perspectiva apoya el representante del Gobierno Vasco su impugnación global y generalizada en el contenido minucioso y de detalle de esa regulación, impropio de formar parte de la legislación básica sobre contratos administrativos, pues viene a establecer un régimen uniforme que no deja espacio a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma. Y cita algunos ejemplos a su juicio demostrativos de la minuciosidad que critica. Responde a ello el Abogado del Estado que todos los preceptos del Real Decreto objeto del conflicto —sin hacer distinción alguna entre ellos y sin exponer argumentos en favor de cada uno o de algunos de ellos— son normas complementarias de la Ley de Contratos del Estado, modificada a su vez por el Real Decreto Legislativo 931/1986, dictadas para asegurar la vigencia efectiva de esa Ley, por lo que les conviene el calificativo de básicos que excepcionalmente puede corresponder

a normas reglamentarias. Más en concreto, abunda en que esos preceptos tienden a lograr la efectividad de los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia, que son principios básicos de la contratación administrativa.

Este Tribunal tiene declarado que «la dilucidación de qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulta necesario ponderar diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional». Y ha añadido que, para la revisión de la labor llevada a cabo en tal sentido por las instancias normadoras que a este Tribunal corresponde realizar, puede y debe emplear «como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases normativas, salvo que fundamentalmente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales. De esta forma, el contraste entre esos objetivos del legislador y la norma efectivamente establecida para conseguirlos deben servir para evaluar si existe una correspondencia entre ellos y si la normativa en cuestión es básica en cuanto que regulación necesariamente uniforme» (STC 86/1989).

Pues bien, es evidente que, como el Abogado del Estado apunta, la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo éste que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2.528/1986, ahora impugnado.

Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello.

Son estos los criterios que hemos de utilizar en la revisión que nos corresponde efectuar de los preceptos del Real Decreto 2.528/1986, a efectos de la resolución del presente conflicto. Pero antes de ello, es preciso señalar que muchos de esos preceptos reglamentarios son repetición de artículos de la Ley de Contratos del Estado, la mayor parte de ellos modificados o añadidos por el Real Decreto Legislativo 931/1986, cuyo carácter de básicos no fue, en el aspecto material, objeto de impugnación en el recurso que contra él interpuso el Gobierno Vasco, resuelto en sentido desestimatorio por la STC 179/1982.

Esta misma abstención impugnatoria se mantiene con esos preceptos reglamentarios que son simple reiteración de artículos de la Ley, puesto que, si bien en el aspecto formal niega carácter básico a todos los preceptos del Reglamento por ser ello consecuencia que naturalmente se derivaría de la nulidad formal de la Disposición adicional primera que les otorga la calificación

de básicos, no ocurre lo mismo, en el plano material, ya que en éste el Gobierno Vasco limita su impugnación a los artículos del Reglamento que son complemento o desarrollo de las normas legales básicas, porque, a su juicio, constituyen una normativa de detalle y exhaustiva, que impide a la Comunidad Autónoma ejercitar su competencia de desarrollo y ejecución que, en esta materia, le confiere la Constitución y su Estatuto de Autonomía, formulando así una impugnación generalizada que sólo adquiere cierto grado de individualización, cuando cita determinados preceptos del Reglamento que considera incluidos en su denuncia de exceso de competencia básica material por parte del Gobierno de la Nación.

Son, por consiguiente, esos preceptos reglamentarios que singulariza los únicos que deben ser objeto de nuestra revisión, puesto que, solamente en relación con ellos, podemos apreciar el grado de concreción suficiente que la doctrina constitucional exige para entenderlos válidamente impugnados, conforme a la cual «el juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide las descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad (STC 132/1989), no consintiendo, por tanto, los conflictos de competencia» ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991).

De acuerdo con todo ello, lo cual además coincide esencialmente con los términos en que se formuló, desde la perspectiva del concepto material de lo básico, el requerimiento de incompetencia formulada por el Gobierno Vasco, así como con los datos que obran en el estudio comparativo contenido en el anexo que se acompaña con la demanda procederemos a examinar los concretos preceptos que, materialmente, resultan impugnados.

En resumen, los artículos reglamentarios que se impugnan son los siguientes: los dos últimos párrafos del 23, el último del 25, el segundo y tercero del 27 y los arts. 66, 82, 96, 96 bis y el 97, 100, 101, 111, 112, 116, 117.3, 244, 247.3 y 284.

6. El análisis del contenido de cada uno de dichos preceptos conduce al siguiente resultado:

a) El penúltimo párrafo del art. 23, que faculta al órgano de contratación para recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados a fin de probar su capacidad de contratar o para requerirle que presente documentación complementaria, es una norma que, por su naturaleza auxiliar, no se puede considerar que sea complemento necesario de la norma legal básica a la cual auxilia (art. 9 de la Ley). En su consecuencia, procede declararlo no básico.

b) El último párrafo de ese mismo art. 23 impone a los órganos y autoridades competentes la obligación de notificar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa las resoluciones sancionadoras que afecten a empresarios que pretenden contratar con la Administración, a efectos de la incoación del expediente de suspensión temporal de la clasificación del contratista, regulada en el art. 316 del Reglamento y en el art. 102 de la Ley de Contratos del Estado. Es ese un deber de colaboración necesario para mantener la igualdad de condiciones de todos los contratistas, por lo que debe considerarse, sin lugar a dudas, una prescripción básica.

c) El último párrafo del art. 25, que prescribe el modo de acreditar documentalmente la personalidad de las empresas ante la Administración a efectos de con-

tratar con ella, es una norma formalista y de procedimiento que no cumple la condición de básica.

d) Los párrafos segundo y tercero del art. 27 regula la acreditación y representación de las empresas que acuden a una licitación constituyendo una agrupación temporal. Por las mismas razones expuestas en los epígrafes a) y c) la norma debe declararse no básica.

e) El art. 66 regula con detalle el contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares. Aunque alguno de sus párrafos —en concreto el último— tiene relación directa con la garantía del principio de igualdad entre los licitadores, por lo que debe considerarse básico, el resto del artículo incluye más bien prescripciones de orden administrativo e incluso de naturaleza formularia que difícilmente pueden ser consideradas como básicas. Al contrario, una regulación uniforme en estos aspectos no es precisa, pues sólo muy indirectamente tienen conexión con los principios generales del régimen básico de la contratación administrativa.

f) Lo mismo puede decirse del art. 82, que regula con minuciosidad formulista el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, a redactar por el Servicio competente. Sin perjuicio de la necesaria observancia de la Ley de Contratos del Estado y de cualesquiera preceptos básicos del Reglamento de Contratación en la redacción de dichos pliegos de cláusulas, así como de las normas de obligado cumplimiento del Derecho comunitario europeo, en su caso, no puede entenderse que el citado art. 82 del Reglamento tenga carácter básico.

g) El art. 96 regula el contenido de los anuncios de licitación que han de remitirse al «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» y al «Boletín Oficial del Estado» en el procedimiento abierto. Aparte la obligación de cumplimiento de las normas del Derecho comunitario, este precepto puede considerarse básico en el Derecho interno, puesto que está íntimamente ligado al principio de publicidad, uno de los fundamentales de la contratación administrativa, y complementa directamente la Ley para dotar a ese principio de toda su efectividad.

h) Lo mismo cabe decir del art. 96 *bis*, que regula el contenido del anuncio a que se refiere el artículo anterior cuando se trate de procedimientos restringidos, así como el de las invitaciones a licitar por parte de la Administración.

i) El mismo criterio debe mantenerse en relación con el art. 96 *ter*, que regula el contenido de los anuncios de licitación que deban ser remitidos al «Boletín Oficial del Estado», cuando no proceda su publicación en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», pues, lógicamente, no menoscaba el carácter básico del precepto el hecho de que la publicidad se limite en este caso al ámbito del Estado.

j) El art. 97 reproduce el art. 29 de la Ley de Contratos del Estado, relativo al modelo de presentación de las proposiciones y a los documentos que deben acompañarse. Sólo añade un último párrafo para prescribir que, si no se presentasen tales documentos se acordará dejar sin efecto la adjudicación provisional y la pérdida de la fianza, adjudicándose seguidamente el contrato al mejor postor. Este párrafo es una norma de detalle procedimental que es simple complemento auxiliar de la citada norma legal, carente por ello de condición de básica.

k) El art. 100 se limita a regular con detalle la forma y lugar de entrega de las proposiciones u ofertas contractuales y el recibo de las mismas. Se trata de reglas formales o procedimentales cuyo carácter básico no aparece justificado.

l) El art. 101 desarrolla el art. 31 de la Ley de Contratos, que reproduce en el primer párrafo, y se refiere

a la forma, lugar y momento de la apertura de las proposiciones por la Mesa de Contratación y a la posible subsanación de errores en las mismas. Con excepción del párrafo primero que, debemos estimar excluido de la impugnación, el resto del precepto reglamentario no puede considerarse básico, pues contiene simplemente reglas de detalle meramente procedimental.

ll) El art. 111 que regula el trámite de admisión previa, es también una norma de detalle que no se revela ser complemento necesario de la Ley, por lo cual merece igualmente ser considerado como no básico.

m) El art. 112 reitera en su primer párrafo el último del art. 34 de la Ley de Contratos del Estado, referido a la forma de la adjudicación provisional y a la notificación de su resultado. Añade un segundo párrafo sobre la forma de la notificación y la posibilidad de los empresarios no admitidos de hacer breves observaciones en ese trámite, que, por su naturaleza meramente procedimental, no puede ser tenido por básico.

n) El art. 116 copia parte del art. 36 de la Ley, en sus tres primeros párrafos. El cuarto y el quinto añaden reglas procedimentales de evidente carácter no básico. Sin embargo, el último párrafo introduce una norma sustantiva garantista de cierta importancia, para permitir a los licitadores retirar sus ofertas y fianzas si la Administración no ha resuelto el concurso en plazo. Esta norma puede entenderse como parte de la legislación básica por tales razones; debiendo excluirse de ella los otros párrafos.

ñ) El art. 117 reitera lo dispuesto en el art. 37 de la Ley al que sólo añade dos párrafos. Uno matizando que a efectos del límite de 25.000.000 de pesetas por debajo del cual es posible la contratación directa, se integrarán en el presupuesto de la obra el valor de los materiales que hayan de ser puestos a disposición del adjudicatario por el órgano de contratación. Es esta una precisión sustantiva destinada a la correcta e igualitaria aplicación de la Ley en todo el territorio del Estado, que, por ello, ha de entenderse básica.

El último párrafo de dicho art. 117 impone a los órganos de contratación el deber de remitir anualmente un estado del número y cuantía de las contrataciones directas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, para que ésta a su vez lo remita a la Comisión de las Comunidades Europeas. Se trata de un deber de información derivado del principio de cooperación entre todas las Administraciones públicas que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos, de lo que cabe inferir la falta de fundamento de la impugnación de este precepto.

o) El art. 244 determina con carácter formulario los conceptos que deben incluirse en el pliego de bases para los contratos de suministros. No obstante, el contenido lógico de esos conceptos y de que alguno de ellos —en concreto el mencionado en el párrafo tercero del núm. 2— tiene directa relación con la garantía del principio de igualdad entre los licitadores, por lo que debe este considerarse básico, el resto del artículo no puede ser considerado con ese carácter, dado que incluye reglas procedimentales de detalle. Dicho sea, naturalmente, sin perjuicio de la obligación de cumplir aquellas reglas que resultan impuestas por el Derecho comunitario europeo.

p) El núm. 3 del art. 247 sólo permite la contratación directa de los contratos de suministros a aquellos que no excedan de un total de 10.000.000 de pesetas, límite que se eleva a 25.000.000 de pesetas en los supuestos comprendidos en el núm. 3 del art. 237 del mismo Reglamento. Esta es una norma indiscutiblemente básica que, por su propia naturaleza de contenido económico sometido a constantes fluctuaciones, tiene su lugar apropiado

en el Reglamento, por la mayor agilidad con que este instrumento normativo, en relación con la Ley puede adaptarse a las variaciones que procedan.

q) El art. 284 contiene normas sobre la clasificación de los contratistas nacionales en orden a contratar obras con presupuesto superior a 10.000.000 de pesetas y los requisitos que, en sustitución de la clasificación, deben acreditar los contratistas no españoles de Estados miembros de la Comunidad Europea. Son normas que garantizan la correcta aplicación de la Ley en un punto que afecta al principio de igualdad para contratar, debiendo, por consiguiente, considerarse básico.

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 Gobierno Vasco y, en su virtud, declarar que los preceptos contenidos en el párrafo penúltimo del art. 23; el último párrafo del 25; los párrafos segundo y tercero del 27; el 66, excepto su último párrafo; el 82; el último párrafo del 97; el 100; el 101, excepto el párrafo primero; 111; 112; los párrafos cuarto y quinto del 116 y 244, excepto el párrafo tercero del núm. 2, todos ellos del Reglamento General de Contratación del Estado, tal como fue modificado por el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembre, no forman parte de la legislación básica del Estado sobre contratos administrativos.

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

Dada en Madrid, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

13754 Pleno. Sentencia 142/1993, de 22 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 190/1991. Promovido por 88 Senadores contra la Ley 2/1991, de 7 de enero, sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 190/91, interpuesto por don Luis Fernández Fernández-Madrid,

Senador, Comisionado por 87 Senadores más contra la Ley 2/1991, de 7 de enero, sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación. Ha sido parte el Abogado del Estado y Ponente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 28 de enero de 1991, don Luis Fernández Fernández-Madrid, Senador, como Comisionado de 87 Senadores más, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1991, de 7 de enero. En el suplico de la demanda se solicita que se declaren inconstitucionales los arts. 1.1, 1.2, 1.3, 2 y la disposición adicional única de la citada Ley.

2. En el recurso de inconstitucionalidad se exponen las siguientes consideraciones:

I. Los recurrentes proceden, en primer lugar, a clarificar la terminología a utilizar. La Ley, según su exposición de motivos, surge en el marco del diálogo social desarrollado entre Gobierno y Sindicatos, en cumplimiento de determinados Acuerdos alcanzados entre ellos; sin embargo, no concede el derecho de información que regula a los Sindicatos sino a la representación legal de los trabajadores, concepto genérico del que participan los delegados sindicales, los Comités de Empresa, y los delegados de personal (arts. 62 y 63 E.T. y 10 L.O.L.S.). En todo caso es un hecho notorio que la inmensa mayoría de miembros de Comité de Empresa y delegados de personal pertenecen a sindicatos obreros de modo que los conceptos representación legal de los trabajadores y representación sindical sean utilizados indistintamente a lo largo del recurso.

II. Hecha esta precisión, los recurrentes formulan las causas por las que la Ley 2/1991 resulta inconstitucional. A su juicio, la primera razón se encuentra en que la misma vulnera el derecho a la intimidad personal reconocido por el art. 18.1 C.E. porque en su art. 1.1 obliga a los empresarios a entregar a los representantes de los trabajadores una «copia básica» de los contratos que deban celebrarse por escrito, siendo tal obligación contraria al art. 18.1 C.E.

a) Para llegar a esta conclusión ha de examinarse previamente si es posible extender la intimidad a la esfera económica de las personas.

La doctrina dominante es partidaria de extender el concepto de intimidad a ciertos aspectos de la esfera económica del sujeto, siendo avalada esta interpretación por la STC 110/1984, en la medida que en habla de límites al derecho a la intimidad en su faceta económica, admitiendo así que existe y que forma parte del contenido del derecho. La STC 110/1984 sigue la conocida técnica de la ponderación entre derechos: sin negar la relevancia que los datos económicos pueden tener para el derecho a la intimidad, se limita a observar que en el caso concreto debe prevalecer el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Esta conclusión ha sido avalada por algún pronunciamiento posterior del propio Tribunal Constitucional (ATC 642/1986). No es cierto, pues, que el Tribunal Constitucional acoja un concepto restrictivo del derecho a la intimidad, que excluya del mismo los datos económicos del individuo. Los datos relativos a la retribución y condiciones económicas del trabajador, recogidos en su contrato, tienen cabida en el concepto de intimidad y deben ser protegidos frente a injerencias ilegítimas. La cuestión que plantea la Ley 2/1991 se desplaza a otro terreno: el de si existen otros derechos o intereses