



Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 1/2003 de 16 enero

[RTC\2003\1](#)

EXTREMADURA: COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA: FUNCIONARIOS PUBLICOS: Alcance: competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado; Situaciones administrativas: excedencia voluntaria por agrupación familiar y excedencia forzosa: regulación autonómica que prevé como consecuencias, en determinadas circunstancias, la pérdida de la condición de funcionario: normativa autonómica que, en el momento de dictarse, no vulnera la legislación básica del Estado en materia de funcionarios públicos: normativa que deviene inconstitucional por contraria a la posterior modificación de la legislación básica.

FUNCION PUBLICA: Competencia del Estado: exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos: se extiende a los aspectos relativos a la pérdida de la condición de funcionario y a las situaciones administrativas; determinación de la vigente normativa básica y no básica en cuanto a estos aspectos.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD: Juicio de constitucionalidad de las leyes: parámetro de constitucionalidad: modificación de la legislación básica del Estado con posterioridad a la normativa autonómica: inconstitucionalidad sobrevenida de ésta; Sentencia: efectos: ley estatal posterior a la norma autonómica objeto de recurso: efectos a partir de la entrada en vigor de la ley estatal modificante.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2987/1995

Ponente: Doña maría emilia casas baamonde

Voto particular que formulan los magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación en relación con determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril, de modificación parcial y urgente del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 julio: estimación: inconstitucionalidad y nulidad de los mencionados incisos.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2987/1995, interpuesto por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77 \)](#), de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108 \)](#). Ha comparecido y formulado alegaciones la Junta de Extremadura, representada por la Letrada de su Gabinete Jurídico. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

I. ANTECEDENTES

1

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 2 de agosto de 1995, con invocación expresa del art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , formuló recurso de inconstitucionalidad contra determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) , de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) . Concretamente se impugna el art. 13, que da nueva redacción al art. 35, en el apartado f), de dicho texto refundido, en el concreto extremo que dispone que se pierde la condición de funcionario por «falta de petición de reingreso al servicio activo durante el período de duración de la excedencia voluntaria... por agrupación familiar»; el art. 17, en cuanto que modifica el art. 39, en el apartado 2.B.b, párrafo segundo, del referido texto refundido, que asimismo establece que «la falta de petición de reingreso al servicio activo al finalizar el período máximo de excedencia por agrupación familiar o cuando desaparezcan las causas que dieron lugar a su concesión, comportará la pérdida de la condición de funcionario»; y el art. 19, que otorga nueva redacción al art. 40, en su apartado 5, inciso último, del meritado texto refundido, que prevé que «los demás funcionarios en excedencia forzosa, cuando incumplan las obligaciones mencionadas, perderán la condición de funcionario».

A tenor del escrito rector de este proceso constitucional, los términos del recurso y su fundamentación jurídica son los siguientes:

a) El Abogado del Estado considera, en concreto, que los preceptos impugnados introducen nuevos supuestos de pérdida de la condición de funcionario no contemplados en la normativa básica estatal en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Estas bases estarían contenidas para el aspecto que nos ocupa en el art. 37 del texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE), aprobado por [Decreto 315/1964, de 7 de febrero \(RCL 1964, 348\)](#) . Este precepto, que dado su carácter básico sería de «aplicación al personal de todas las Administraciones públicas», no contempla entre las causas de pérdida de la condición funcional dos nuevos supuestos introducidos por la Ley extremeña 5/1995. En concreto: los derivados de la falta de solicitud en plazo del reingreso al servicio activo de los funcionarios autonómicos en la situación administrativa de excedencia voluntaria por agrupación familiar, por un lado, y del incumplimiento de determinadas obligaciones por parte de ciertos funcionarios que se encuentren en situación de excedencia forzosa, por otro.

Añade el Abogado del Estado que la única nueva causa de pérdida de la condición funcional prevista en la normativa básica estatal es la derivada de no solicitar el reingreso al servicio activo durante el período de duración de la excedencia voluntaria por interés particular, según lo dispuesto en el art. 29.3.c de la [Ley 30/1984, de 2 de agosto \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) , de medidas para la reforma de la función pública, en la redacción dada al mismo por el art. 19 de la [Ley 22/1993, de 29 de diciembre \(RCL 1993, 3600\)](#) , de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

b) El Abogado del Estado recuerda, en efecto, que, según nuestra [STC 99/1987, de 11 de junio \(RTC 1987, 99\)](#) , la normativa relativa a la pérdida de la condición de funcionario forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, correspondiendo la fijación de las bases en esta materia al Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE. En este sentido, es indudable, a su juicio, que, a pesar de su naturaleza preconstitucional, el art. 37 LFCE es claramente una norma básica desde el punto de vista material, «por su indudable carácter de reguladora de un elemento esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como es la regulación de las causas de pérdida de la condición de funcionario, elemento esencial por referirse a la finalización o extinción de la relación estatutaria en sí misma; es, por tanto, un elemento configurador de la relación estatutaria, estableciendo una delimitación de la misma al fijar las “conditionis iuris” de su extinción, lo que es ciertamente parte de la conformación estructural de la propia relación estatutaria, caracterizada justamente por resultar su nacimiento, contenido y extinción de lo establecido en la Ley y no de la voluntad de las partes». Considera, además, el Abogado del Estado que es connatural a esta norma básica estatal «su condición de cerrada o limitativa», precisando acto seguido que «la fijación normativa, con carácter objetivo y reglado, de las causas de pérdida de la condición de funcionario, por motivos tasados, es un elemento esencial de la función pública moderna, caracterizada entre otras cosas por la supresión del “spoils system” (sistema de cesantías o de confianza); por ello, este elemento de la regulación estatutaria reviste en sí una finalidad fundamental garantizadora de la estabilidad de la función pública (conectada con las exigencias de profesionalidad e imparcialidad, que derivan de la exigencia constitucional de objetividad), aunque

ciertamente con respeto a los principios de eficacia y jerarquía, igualmente constitucionalizados (art. 103.1 CE)... Por todo ello, no parece que sea artificioso o forzado conectar esta regulación incluso con el art. 149.1.1ª CE y con el propio art. 139 CE. Esta regulación, en cuanto recoge unas garantías mínimas de la función pública, debe ser la misma en todo el territorio nacional, sin que las Comunidades Autónomas puedan variarla, y especialmente sin que puedan variarla mediante la creación de nuevas causas de pérdida de la condición de funcionario, que es lo que realizan los preceptos aquí impugnados, que por ello vulneran la normativa estatal básica, incurriendo en inconstitucionalidad».

c) Mediante otrosí termina suplicando el Abogado del Estado que, habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, «se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados».

d) Al escrito de recurso se adjunta certificación expedida por el Ministro de la Presidencia, Secretario del Consejo de Ministros, dando cuenta del Acuerdo adoptado por este órgano colegiado en su reunión de 28 de julio de 1995, y en el que se solicita de su Presidente la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, así como el oficio dirigido por el Presidente del Gobierno de la Nación al Director General del Servicio Jurídico del Estado ordenando la formalización del recurso.

2

Por providencia de 18 de agosto de 1995 la Sección de Vacaciones de este Tribunal acordó admitir a trámite este recurso de inconstitucionalidad, dar traslado, con arreglo al art. 34.1 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#), de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiesen personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes, tener por invocado por parte del Gobierno de la Nación el art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes legitimadas en el proceso y desde la publicación del correspondiente edicto en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros, y, por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

Esta providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 202, de 24 de agosto de 1995.

3

Mediante escrito sellado en el Registro General de este Tribunal el 7 de septiembre de 1995 el Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 5 de septiembre de 1995, había acordado no personarse ni formular alegaciones en este proceso constitucional, poniendo, no obstante, a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiese precisar. Por escrito presentado el 8 de septiembre de 1995, el Senado dio cuenta del acuerdo de la Mesa de esta Cámara de 5 de septiembre de 1995, en el que se interesa la personación de la misma en el presente proceso constitucional y se ofrece su colaboración a los efectos previstos en el art. 88.1 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#).

4

La Letrada de la Junta de Extremadura, en la representación procesal que de la misma ostenta por ministerio de la Ley, se personó y formuló alegaciones a través de su escrito de 16 de septiembre de 1995. Su argumentación jurídica puede sintetizarse en los siguientes términos:

a) Los dos nuevos supuestos de pérdida de la condición de funcionario previstos en los preceptos impugnados por el Gobierno de la Nación (esto es, la extinción de la relación funcional, por un lado, de aquellos empleados públicos que estando en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar no solicitaren el reingreso al servicio activo al término de la misma o al desaparecer las causas por las que les fue concedida dicha situación administrativa –arts. 13 y 17 de la [Ley 5/1995, de 20 de abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#), de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, que otorgan una nueva redacción a los arts. 35.f y 39.2.B.b, párrafo segundo, del citado texto refundido–; y, por otro, de aquellos funcionarios que, estando en situación de excedencia forzosa sin que ésta sea consecuencia de una situación de expectativa de destino, incumplan las obligaciones que les vienen impuestas por la legislación vigente en la materia –art. 19 de la Ley extremeña 5/1995, que da un nuevo contenido al art. 40.5, inciso final, del referido texto refundido–; no vulneran «ningún precepto declarado o considerado básico, y en consecuencia de competencia exclusiva del Estado, sino que, antes bien, la nueva legislación autonómica obedece precisamente al intento de respetar, al contrario de lo que ha venido haciendo la Administración estatal en esta materia, los aspectos básico[s] que del régimen estatutario de los funcionarios públicos [se] recoge[n] en la Ley de Medidas

para la Reforma de la Función Pública».

b) Recuerda la representante de la Junta de Extremadura que la [Ley estatal 22/1993 \(RCL 1993, 3600\)](#) introdujo en la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) una nueva forma de excedencia voluntaria a la que podrían acogerse los funcionarios: la excedencia voluntaria por agrupación familiar. Esta nueva situación administrativa se encuentra regulada en el art. 29.3.d de la Ley 30/1984, que el art. 1.3 de esta misma norma declararía expresamente básico. Ahora bien, la Administración del Estado no habría hecho en el citado precepto legal una regulación completa de la nueva situación administrativa. En concreto, no habría previsto «qué debe ocurrir cuando transcurrido el tiempo concedido para disfrutar de la misma, o bien, cuando desaparecieran los motivos que dieron origen a su concesión, el funcionario excedente no solicitara su reingreso al servicio activo, en qué situación habría de quedar en caso de darse este supuesto».

Ante esta laguna existente en la norma básica estatal, el proceder de la Administración estatal y el de la autonómica habría sido muy diferente. Así, el Estado habría colmado tal vacío normativo en el Reglamento de situaciones administrativas, aprobado mediante [Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo \(RCL 1995, 1134\)](#), cuyo art. 17.2 prevé que, en caso de que los funcionarios civiles de la Administración General del Estado no soliciten su reingreso al servicio activo antes de finalizar el período máximo de quince años previsto para tal situación administrativa, se declare de oficio el pase de dichos empleados públicos a la situación de excedencia voluntaria por interés particular. Por el contrario, los arts. 13 y 17 de la Ley extremeña 5/1995 habrían previsto una solución completamente distinta para la referida laguna legal: «la pérdida de la condición de funcionario de quien no solicitara a su debido tiempo el reingreso al servicio activo».

La solución normativa ofrecida por el Estado al establecer en el Reglamento de situaciones administrativas el pase de los funcionarios en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar que no soliciten su reingreso al servicio activo a la situación de excedencia voluntaria por interés particular sería, a juicio de la representación del Gobierno extremeño, contraria, precisamente, a la propia normativa estatal básica. La razón es que sólo se puede acceder a esta situación de excedencia voluntaria por interés particular, según el art. 29.3.c de la Ley 30/1984 –precepto que tiene carácter básico de acuerdo con lo establecido por el art. 1.3 de esta misma Ley– cuando se hayan prestado servicios en la Administración durante al menos cinco años. Frente a esta previsión legal de naturaleza básica, el citado Reglamento de situaciones administrativas posibilita una excepción: la concesión de la situación de excedencia voluntaria por interés particular sin haber transcurrido el plazo mínimo de cinco años de permanencia en servicio activo, si se proviene de la situación de excedencia por agrupación familiar –que no requiere una antigüedad determinada– y no se pide el reingreso. Para salvar esta contradicción la Junta dictó las normas ahora impugnadas (en concreto, los arts. 13 y 17), previendo un nuevo supuesto de extinción de la relación funcional. Tan evidente es, a su juicio, la contradicción entre las previsiones básicas de la Ley 30/1984 y el art. 17.2 del Reglamento de situaciones administrativas de 1995 que la propia Administración General del Estado, en una circular de junio de 1995, copia de la cual se adjunta, habría señalado que el pase de la excedencia por agrupación familiar a la de interés particular tan sólo se produciría si hubiesen transcurrido cinco años de servicio en la Administración. En definitiva: lo que habría hecho la Junta de Extremadura habría sido exclusivamente ceñirse a la legislación básica estatal contenida en la Ley 30/1984 –modificada por la Ley 22/1993–, colmando adecuada y coherentemente la laguna observada en el art. 29.3.d de la citada Ley 30/1984 –en la redacción dada al mismo por la Ley 22/1993–, cosa que, por el contrario, no habría hecho el Reglamento estatal de situaciones administrativas de 1995.

c) En otro orden de cosas, la Letrada de la Junta de Extremadura afirma, en relación con la naturaleza jurídica del art. 37 [LFCE \(RCL 1964, 348\)](#), que, aunque no cabe ninguna duda de que «la pérdida de la condición de funcionario forma parte del régimen estatutario de los funcionarios», esto «no tiene necesariamente que significar que la lista de causas que aparecen en dicho precepto tenga que ser tasada o absolutamente cerrada, puesto que por un lado estamos ante una norma preconstitucional, y por tanto no declarada básica en ninguno de sus aspectos, y por otro existe ya una norma, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establece el régimen básico estatutario de los funcionarios y que sin embargo paradójicamente no incluye los supuestos de pérdida de la condición de funcionario». A ello debe añadirse, según la Letrada de la Administración extremeña, que el ámbito regulador de la pérdida de la condición de funcionario no tiene por qué quedar estancado en el tiempo, «recogido en una Ley anquilosada e inadaptada, a la espera de una regulación actualizada que haga el Estado, cuya oportunidad ha perdido cada vez que ha regulado el estatuto funcional modificando la primigenia Ley 30/1984 de Medidas para la reforma de la Función Pública, sin introducir, matizar o siquiera ratificar los preceptos de la Ley de 1964 afectados por esta materia». A la vista de estos datos concluye la representación procesal del Gobierno extremeño que «ni todas y cada una de las causas de pérdida de la condición de funcionario tienen por qué revestir carácter básico, ni sólo las recogidas en el

artículo 37 de la Ley de Funcionarios de 1964 tienen que ser las únicas posibles. Un ejemplo de ello se encuentra en el propio artículo 29.3.c) último párrafo de la Ley de medidas que introduce una nueva causa de pérdida de la condición de funcionario, no prevista en el artículo 37 citado: la no solicitud de incorporación al servicio activo al término del período de excedencia voluntaria por interés particular... El artículo 37 podrá en todo caso considerarse básico en cuanto a las causas de pérdida de la condición de funcionario que en él se recogen [y que] deberán ser respetadas y contempladas en la normativa autonómica pero no en cuanto a la exclusión de otras causas que directa o indirectamente puedan deducirse de la propia normativa actual analizada ésta de una forma racional y lógica».

d) La Letrada de la Junta de Extremadura considera, además, que, al prever los arts. 13 y 17 de la Ley autonómica 5/1995 como causa de pérdida de la condición funcional de los empleados públicos en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar la falta de solicitud de reingreso en el servicio activo dentro del plazo máximo de duración de esa situación administrativa, no sólo respetan dichos preceptos la legislación básica postconstitucional en materia de situaciones administrativas (en concreto, el art. 29.3.c de la Ley 30/1984), sino que, incluso, tampoco contravienen el art. 37 LFCE de 1964, porque en ellos «realmente no se ha creado una nueva causa de pérdida de la condición de funcionario, sino que en esencia se ha regulado un supuesto de renuncia a dicha condición, ya que la consecuencia prevista en los citados artículos deviene de la dejación que el propio funcionario hace de un deber, dejación que ha de entenderse voluntaria, y por tanto la consecuencia es querida por él mismo: si no solicita el reingreso al servicio activo será porque no pretende reincorporarse a la Administración, lo cual implica en realidad la renuncia a su condición de funcionario». Esta renuncia implícita o tácita encajaría en la causa de pérdida de la condición funcional prevista en el art. 37.1.a LFCE de 1964.

e) En relación con la problemática jurídica suscitada por el supuesto de pérdida de la condición funcional previsto en el art. 19 de la Ley extremeña 5/1995 (es decir, en aquellos casos en que «el funcionario en excedencia forzosa, cuyo origen es la situación de suspensión firme, no cumpla con las obligaciones que la Ley le impone, como la obligación de participar en los procedimientos de provisión de puestos que sean convocados, etc.»), la representación procesal de la Junta de Extremadura considera que es perfectamente asimilable a la originada por la causa regulada en los arts. 13 y 17, por lo que las manifestaciones realizadas en torno a estos dos últimos preceptos son plenamente trasladables a aquél.

f) Sobre la base de todas las consideraciones precedentes, la Letrada del Gobierno extremeño suplica que se dicte Sentencia por parte de este Tribunal desestimatoria del presente recurso, declarando la plena constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados.

g) Mediante otrosí se solicita, por un lado, que la suspensión se ciña, en todo caso, exclusivamente a los incisos impugnados y no al resto de los preceptos en los cuales se enmarcan; y, por otro, que se proceda al alzamiento de la suspensión de las disposiciones recurridas, puesto que, «mientras no hay ningún posible perjuicio en este caso que afecte a los intereses particulares que no pueda ser reparado en caso de ser necesario (reincorporación del funcionario que perdió la condición de tal, en caso de que se declaren inconstitucionales los preceptos recurridos, con el reconocimiento de los derechos retributivos de antigüedad, etc. que le correspondieran), el mantenimiento de la suspensión de los preceptos plantea una grave problemática que afecta a los intereses generales por cuanto crea un vacío normativo cuya resolución es difícil en caso de que se produzcan las situaciones que [se] recogen en los preceptos impugnados, lo que conlleva una cierta inestabilidad al régimen funcional que daña el sistema estatutario vigente».

5

La Asamblea de Extremadura se personó en el proceso a través de escrito registrado en este Tribunal el 18 de septiembre de 1995, remitiendo además los antecedentes parlamentarios de las disposiciones recurridas y poniéndose a disposición de este Tribunal para cuantas actuaciones pudieran ser requeridas.

6

Por providencia de 26 de septiembre de 1995, la Sección Tercera de este Tribunal acordó oír al Abogado del Estado y a la Asamblea de Extremadura para que alegasen en el plazo de cinco días sobre la petición de levantamiento de la suspensión y de que ésta se ciñese a los concretos incisos impugnados.

Mediante escrito presentado el 3 de octubre de 1995 en el Registro General de este Tribunal, el Abogado del Estado se opuso a lo pedido, solicitando que se acuerde «el mantenimiento de la suspensión de dichos preceptos, dado que indudablemente pueden producir perjuicios a terceros (en este caso, a los funcionarios afectados), de reparación difícil y problemática, y sobre todo, de gran

entidad en todo caso. Los preceptos impugnados coinciden en establecer nuevos supuestos, no previstos en la legislación estatal, nada más y nada menos que de pérdida de la condición de funcionario, situación de la máxima gravedad y trascendencia para el afectado, en la que la posibilidad de la reparación posterior nunca puede enervar los graves perjuicios que tal pérdida ocasiona mientras puede durar, entre los que no es el menor la privación de sus medios económicos de vida».

La referida Sección Tercera de este Tribunal dictó providencia el 24 de octubre de 1995 acordando no pronunciarse todavía acerca del alzamiento de la suspensión, así como denegar lo solicitado «sobre la limitación de los efectos de la suspensión de los preceptos impugnados, ya que ésta se contrae a los que son objeto del recurso de inconstitucionalidad que... se precisan en la providencia de admisión a trámite de 18 de agosto último».

7

Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en este proceso constitucional, la Sección Tercera de este Tribunal acordó, mediante providencia de 27 de noviembre de 1995, oír a las partes personadas en el mismo –Abogado del Estado y Letrados de la Junta y de la Asamblea de Extremadura– para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Mediante escrito de 1 de diciembre del mismo año, el Abogado del Estado reiteró su oposición al alzamiento de la suspensión. La Asamblea de Extremadura suplicó, por el contrario, el levantamiento de la misma mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de diciembre siguiente. Por último, la Junta de Extremadura, a través de escrito del día 13 del mismo mes y año, y reiterando parcialmente lo dicho en sus anteriores alegaciones de 16 de septiembre de 1995, se mostró igualmente partidaria del levantamiento de la suspensión por considerar que no habría lesión ni para los intereses generales ni para los particulares, pues, en este último caso, el hipotético daño que se derivaría para los terceros de una eventual pérdida de la condición de funcionario sería fácilmente reparable mediante la reincorporación a su puesto de trabajo, el reconocimiento de sus derechos retributivos, etc., «con lo que no cabe alegar este perjuicio como causa de la suspensión de los preceptos». Más bien, al contrario, «el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados produciría un vacío normativo cuya resolución es difícil en caso de que se produzcan las situaciones que se recogen en el articulado en cuestión, lo que conlleva una segura inestabilidad del régimen funcional que sí afecta a los intereses generales negativamente».

8

Mediante el [ATC 348/1995, de 19 de diciembre \(RTC 1995, 348 AUTO\)](#), el Pleno de este Tribunal acordó mantener la suspensión de las disposiciones recurridas, pues, «dada la radicalidad de la medida prevista en los preceptos impugnados –que introducen nuevas causas de pérdida de la condición de funcionario–, su aplicación podría producir situaciones de suma gravedad y trascendencia para los afectados. El que los perjuicios derivados de una posible declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados pudieran repararse “a posteriori” mediante la reincorporación de los afectados a la función pública y mediante el correspondiente reconocimiento de derechos económicos, no compensa las graves consecuencias que a tales personas puede acarrear la pérdida de la condición de funcionario, consecuencias entre las que puede encontrarse la privación de sus medios de vida». En definitiva, concluimos en el citado Auto, «los perjuicios que podrían derivarse del levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados son mayores que los que produce, o puede producir su mantenimiento, máxime cuando no hay un interés general que se vea afectado por éste (o, mejor dicho, no hay otro interés general que el mantenimiento de la vigencia de la Ley), sin que pueda compartirse la afirmación de la representante de la Junta de Extremadura de que el mantenimiento de la suspensión produciría un vacío legal sobre la materia; en realidad, lo que se produce es, más simplemente, la imposibilidad de aplicar las causas previstas en los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad hasta que el mismo sea resuelto, debiendo resolverse las posibles situaciones que se presenten de acuerdo con la normativa básica estatal y la normativa autonómica sobre función pública».

9

Por providencia de 14 de enero de 2003 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1

El Gobierno de la Nación impugna en el presente recurso de inconstitucionalidad determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#), de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#). Concretamente se impugna el art. 13, que da nueva redacción al art. 35, en su letra f), de dicho texto refundido, en el concreto extremo que dispone que se pierde la condición de funcionario por «falta de petición de reingreso al servicio activo durante el período de duración de la excedencia voluntaria... por agrupación familiar»; el art. 17, en cuanto modifica el art. 39, en su apartado 2.B.b, párrafo segundo, del referido texto refundido, que asimismo establece que «la falta de petición de reingreso al servicio activo al finalizar el período máximo de excedencia por agrupación familiar o cuando desaparezcan las causas que dieron lugar a su concesión, comportará la pérdida de la condición de funcionario»; y el art. 19, que otorga nueva redacción al art. 40, en su apartado 5, inciso último, del meritado texto refundido, que prevé que «los demás funcionarios en excedencia forzosa, cuando incumplan las obligaciones mencionadas, perderán la condición de funcionario».

Los tres incisos legales cuestionados se enmarcan dentro de la regulación efectuada por el legislador autonómico de dos situaciones administrativas concretas en las que pueden encontrarse los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y que son, por un lado, la excedencia voluntaria por agrupación familiar, y, por otro, la excedencia forzosa de los funcionarios que no sea consecuencia de una situación de expectativa de destino. El aspecto relevante de esta regulación, que es el objeto concreto de la impugnación, estriba en que el cese en cada una de ellas lleva aparejada la pérdida de la condición funcional como consecuencia del cumplimiento del supuesto de hecho previsto en los preceptos objeto de este recurso de inconstitucionalidad. En particular: a) en los arts. 35.f y 39.2.B.b, párrafo segundo, de la Ley de la función pública de Extremadura de 1990 –en la redacción dada a los mismos por los arts. 13 y 17 de la referida Ley 5/1995– para el supuesto de la excedencia voluntaria por agrupación familiar (es decir, cuando haya una falta de petición de reingreso al servicio activo al finalizar el período máximo de esta situación de excedencia o desaparezcan las causas que dieron lugar a su concesión); y b) en el art. 40.5, inciso último, de la Ley de la función pública de Extremadura –tras su nueva redacción por el art. 19 de la Ley 5/1995– para el supuesto de que el funcionario en excedencia forzosa, que no sea consecuencia de una situación de expectativa de destino, incumpla las obligaciones precisadas en el propio art. 40 de la Ley de la función pública de Extremadura (esto es, básicamente, la participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo que sean convocados, solicitando aquellos puestos para los que se cumplan los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo y que le sean notificados, la aceptación con carácter provisional de los destinos que se señalen en puestos de características similares o la participación en cursos de formación que se ofrezcan).

Estos preceptos de la legislación extremeña en materia de función pública en los que se ligan a la regulación de las situaciones administrativas indicadas unos específicos supuestos de pérdida de la condición de funcionario son, según el Abogado del Estado, inconstitucionales, al introducir nuevas causas de extinción de la relación funcional no contempladas en la normativa básica estatal en la materia. A juicio de la representación del Gobierno de la Nación, la normativa relativa a la pérdida de la condición funcional forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, por lo que, en virtud del art. 149.1.18ª [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), corresponde a la Administración del Estado la fijación de las bases en esta materia. En la actualidad tales bases están contenidas desde un punto de vista material en una norma de carácter preconstitucional (el art. 37 del texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado, aprobado por [Decreto 315/1964, de 7 de febrero \[RCL 1964, 348\]](#), en adelante LFCE), siendo connatural a esta normativa básica estatal su condición de cerrada o limitativa, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden prever nuevos supuestos de pérdida de la condición de funcionario.

La Letrada de la Junta de Extremadura considera, por el contrario, que los preceptos impugnados en el presente recurso respetan la normativa básica del Estado en materia funcional, siendo, por tanto, plenamente constitucionales. En este sentido, argumenta que cuando la [Ley estatal 22/1993, de 29 de diciembre \(RCL 1993, 3600\)](#), de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, introdujo con carácter básico en la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) la situación administrativa de excedencia voluntaria por agrupación familiar no efectuó una regulación completa de la misma. No previó, en concreto, cuál había de ser la consecuencia jurídica de que un funcionario en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar no solicitase su reingreso al servicio activo en plazo o desapareciesen los motivos que dieron origen a su concesión. Pues bien, al disponer el cese en la condición funcional en estos casos, los arts. 13 y 17 de la Ley extremeña 5/1995 no han hecho otra cosa (dando una nueva redacción a los arts. 35.f y 39.2.B.b, párrafo segundo, de la Ley de la función pública de Extremadura de 1990) que colmar la laguna existente en la

normativa estatal sobre la referida situación administrativa. Y ello dentro del absoluto respeto de la normativa básica estatal reguladora del resto de las situaciones administrativas. Continúa su razonamiento la Letrada de la Junta de Extremadura subrayando que los preceptos impugnados tampoco contravienen las bases estatales relativas a la pérdida de la condición de funcionario. En este orden de ideas señala en su escrito de alegaciones que el supuesto de extinción de la relación funcional introducido por los arts. 13 y 17 de la Ley autonómica 5/1995 constituye una modalidad de renuncia implícita o tácita que encaja perfectamente en la causa de pérdida de la condición de funcionario prevista en el art. 37.1.a LFCE de 1964. Esta conclusión, sin embargo, no impide a la representación procesal de la Administración extremeña reflexionar sobre la naturaleza jurídica del citado art. 37 LFCE, indicando que este precepto no contiene, en modo alguno, unas bases cerradas. Afirma, en concreto, que ni todas y cada una de las causas de pérdida de la condición de funcionario tienen por qué revestir carácter básico, ni sólo las recogidas en el art. 37 LFCE de 1964 tienen por qué ser las únicas posibles, precisando, a continuación, que este precepto podrá en todo caso considerarse básico en cuanto a las causas de pérdida de la condición de funcionario que en él se recogen, debiendo ser, por tanto, respetadas y contempladas en la normativa autonómica, pero ello no puede excluir la existencia de otros posibles supuestos de extinción de la relación funcional. La Letrada de la Junta de Extremadura considera, por último, que la causa de extinción de la relación funcional prevista por el art. 19 de esta misma Ley en relación con las situaciones de excedencia forzosa es perfectamente asimilable al supuesto de pérdida de la condición de funcionario ligado a la situación administrativa de excedencia voluntaria por agrupación familiar, regulada en los arts. 13 y 17 de la Ley autonómica 5/1995, por lo que las consideraciones realizadas en torno a estos preceptos (y que se corresponden con el grueso de las realizadas en su escrito de alegaciones) son plenamente trasladables a aquél.

2

Aunque el Gobierno de la Nación impugna tres incisos de los artículos 13, 17 y 19 de la [Ley extremeña 5/1995 \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) por introducir dos nuevas causas de pérdida de la condición de funcionario supuestamente no previstas en la legislación estatal que califica de básica en esta materia, lo cierto es, no obstante, que esta regulación innovadora se enmarca dentro de la ordenación de otro aspecto esencial integrante del estatuto de los funcionarios públicos, cual es el de las situaciones administrativas. Partiendo de esta premisa esencial, la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad exige despejar sucesivamente una triple incógnita. Así, en primer lugar, es necesario determinar con carácter previo cuál es la naturaleza de la normativa estatal que eventualmente resultaría vulnerada por los preceptos autonómicos recurridos. O, en otros términos, si la normativa estatal en materia, tanto de situaciones administrativas, como de pérdida de la condición de funcionario, tiene o no naturaleza básica, y, en su caso, con qué extensión. Resulta esencial analizar, en segundo lugar, en qué medida se produce una disconformidad entre la normativa estatal reguladora de los dos ámbitos reseñados del estatuto de los funcionarios públicos y la regulación autonómica cuestionada. En tercer y último lugar, es indispensable precisar si, en caso de existir efectivamente una discordancia entre el Derecho estatal y el autonómico, tal disconformidad resulta o no admisible desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta de manera muy particular que, con posterioridad al planteamiento por el Abogado del Estado del recurso de inconstitucionalidad ahora enjuiciado, las Cortes Generales han modificado parcialmente en la [Ley 13/1996, de 30 de diciembre \(RCL 1996, 3182\)](#), de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la normativa básica estatal existente en el momento de la promulgación de la Ley extremeña 5/1995, de 20 de abril, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, relativa a las situaciones administrativas, e indirectamente a la pérdida de la condición funcional.

Pues bien, atendiendo a esta última perspectiva del análisis, resulta necesario recordar que este Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia: «la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional –hemos afirmado literalmente en nuestra [STC 170/1989, de 19 de octubre \(RTC 1989, 170\)](#), F. 3– ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional ([SSTC 87/1985 \[RTC 1985, 87\]](#), [137/1986 \[RTC 1986, 137\]](#), [27/1987 \[RTC 1987, 27\]](#) y [154/1988 \[RTC 1988, 154\]](#))».

3

Hemos tenido ya la oportunidad de señalar en distintas ocasiones que, tanto la pérdida de la condición de funcionario, como las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcional, son dos aspectos que claramente forman parte del concepto constitucional de «estatuto de los funcionarios públicos». En este sentido, y tal y como señalamos en la [STC 99/1987, de 11 de junio \(](#)

[RTC 1987, 99](#) , F. 3.c, y hemos recordado recientemente en la [STC 37/2002, de 14 de febrero \(RTC 2002, 37\)](#) , F. 8, los contornos de este concepto, empleado por los arts. 103.3 y 149.1.18ª [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , «no pueden definirse en abstracto y “a priori”», debiendo entenderse comprendida en su ámbito, «en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas».

La regulación del estatuto funcional está constitucionalmente reservada a la Ley (art. 103.3 CE). Esta reserva de Ley tiene un alcance relativo, pues no impide la colaboración de las normas reglamentarias y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas (como los convenios colectivos), aunque ésta por definición deba ser limitada, en la ordenación de la materia. En este sentido dijimos en la [STC 99/1987, de 11 de junio \(RTC 1987, 99\)](#) , que, en virtud de la reserva constitucional de Ley, deberá ser «reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos incluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma [con rango] de Ley en la labor que la Constitución le encomienda» (F. 3.c). Ello no significa, por supuesto, que «las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa». O, expresado en otros términos, y tal y como este Tribunal tiene declarado en relación con otros ámbitos materiales reservados por la Constitución a la regulación por Ley, no es imposible en esta materia una intervención auxiliar o complementaria del reglamento (o, en su caso, como ya hemos reseñado de otras fuentes del Derecho), siempre que, como ya se señalara en la [STC 83/1984, de 24 de julio \(RTC 1984, 83\)](#) (F. 4), «esas remisiones sean tales que restrinjan efectivamente, el ejercicio de esa potestad [reglamentaria] a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, de modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir» ([SSTC 99/1987, de 11 de junio \[RTC 1987, 99\]](#) , F. 3.a, y [37/2002, de 14 de febrero \[RTC 2002, 37\]](#) , F. 5).

La clave para determinar en nuestro Estado autonómico qué legislador es el competente para cumplimentar la reserva de Ley en relación con el estatuto de los funcionarios públicos, y más en particular con sus dos aspectos integrantes esenciales para la resolución del presente recurso –la extinción de la relación funcional y las situaciones administrativas–, está contenida en el art. 149.1.18ª CE. A tenor de este precepto el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (y, por tanto, de sus aspectos relativos a la pérdida de la condición de funcionario y a las situaciones administrativas), mientras que a las Comunidades Autónomas, en nuestro caso, a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en virtud del actual art. 8.5 de su Estatuto de Autonomía, les corresponde la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con el estatuto de la función pública autonómica y local (STC 37/2002, de 14 de febrero, F. 8).

4

Una vez precisado el marco general de distribución de competencias entre la Administración estatal y la autonómica en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos es necesario determinar a continuación las bases estatales en los dos aspectos integrantes de este estatuto, fundamentales para la resolución de este recurso constitucional, comenzando, en primer lugar, por el análisis de la normativa reguladora del ámbito de la pérdida de la condición funcional, y dejando para un segundo momento el estudio de la regulación de las situaciones administrativas.

En relación con el primer plano señalado, el Abogado del Estado basa su recurso de inconstitucionalidad en la afirmación de que el art. 37 [LFCE de 1964 \(RCL 1964, 348\)](#) , a pesar de su carácter preconstitucional, contiene desde un punto de vista material las bases en materia de extinción de la relación funcional, señalando, además, que dichas bases son absolutamente cerradas. O lo que es lo mismo las causas establecidas en el referido precepto (esto es, la renuncia, la pérdida de la nacionalidad española, la sanción disciplinaria de separación del servicio, la pena de inhabilitación –absoluta o especial– y la jubilación) son, en su opinión, de aplicación al personal de todas las Administraciones públicas, sin que los legisladores autonómicos puedan establecer otros nuevos

supuestos de pérdida de la condición de funcionario.

Esta tesis debe ser rechazada a la luz de nuestra más reciente jurisprudencia en materia de régimen jurídico del estatuto de los funcionarios públicos contenida en la [STC 37/2002, de 14 de febrero \(RTC 2002, 37\)](#). En esta decisión ya afrontamos la problemática relativa a la calificación como básicos de determinados preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, o, enunciada esta cuestión de una manera más general, nos planteamos si era posible «inferir normas básicas de la legislación preconstitucional en una materia en la que el legislador estatal postconstitucional ha procedido a establecer de una manera aparentemente completa, en el ejercicio de sus competencias, las bases de la misma, sin que hubiera declarado básicas aquellas normas preconstitucionales». Y ello, teniendo en cuenta que «la noción formal de bases elaborada por la doctrina de este Tribunal Constitucional y la finalidad con ella perseguida de dotar de una determinación cierta y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas mal se compaginan con la posibilidad de poder seguir infiriendo bases de las normas legales preconstitucionales cuando el legislador estatal constitucional ha procedido en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases sobre una determinada materia, a menos que declare expresamente la pretendida naturaleza básica de esas normas legales preconstitucionales o dicha naturaleza resulte, sin lugar a dudas, de ser éstas un complemento indispensable de las normas básicas postconstitucionales por deducirse de su propia estructura que no han pretendido agotar la regulación de todos los aspectos de la materia» ([STC 37/2002 \[RTC 2002, 37\]](#), F. 9).

Nuestra respuesta a esta cuestión fue la siguiente en relación con el estatuto de los funcionarios públicos: «El legislador estatal postconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales, están contenidas, principalmente, en la [Ley 30/1984, de 2 de agosto \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#), de medidas para la reforma de la función pública, en la [Ley 53/1984, de 26 de diciembre \(RCL 1985, 14\)](#), de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas y en la [Ley 9/1987, de 12 de junio \(RCL 1987, 1450\)](#), de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como en las disposiciones legales que las modificaron».

Partiendo de esta delimitación, y del hecho de que el legislador básico postconstitucional había procedido a tipificar en el art. 31 de la Ley 30/1984 un elenco de infracciones disciplinarias calificadas como muy graves, establecimos en relación con el régimen disciplinario, aspecto éste que también forma parte del estatuto de los funcionarios públicos, que cuando el legislador estatal ha hecho uso de su competencia para «establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, definiendo en cuanto al régimen disciplinario como norma básica común a todos ellos el art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario, al no haber sido declarados expresamente como básicos por el legislador estatal postconstitucional, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas postconstitucionales, al no existir dato alguno que permita deducir de manera cierta y clara que el legislador postconstitucional no haya pretendido agotar la regulación de los aspectos que ha estimado básicos de la materia» (F. 9). Debe tenerse en cuenta, como se acaba de indicar, que el referido art. 31 de la Ley 30/1984 (modificado en distintas ocasiones) se limita en la actualidad exclusivamente a enumerar un abanico de faltas tipificadas como muy graves, sin que ni siquiera dicho abanico tenga la naturaleza de bases cerradas, puesto que, como señalamos en la tantas veces citada [STC 37/2002 \(RTC 2002, 37\)](#), «el carácter básico del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica» (F. 13).

Aplicando esta doctrina a la vertiente específica del estatuto de los funcionarios públicos que ahora nos ocupa (esto es, la pérdida de la condición de funcionario), el análisis de la legislación estatal arroja diversos datos que conducen a negar carácter básico al art. 37 LFCE de 1964. Y es que, en efecto, aunque a primera vista este precepto preconstitucional parece regular de manera sistemática y completa las distintas causas de extinción de la relación funcional, no pueden desconocerse las siguientes circunstancias: a) La Ley 30/1984, ya en su formulación originaria, reguló con carácter básico, según disponía expresamente su propio art. 1.3, algunos aspectos relativos a la extinción de la relación funcional. En este sentido, el art. 33 modificó la edad establecida por la LFCE de 1964 para la

jubilación forzosa, rebajándola para su declaración de oficio a los sesenta y cinco años («La jubilación forzosa –disponía este precepto– se declarará de oficio al cumplir los funcionarios los sesenta y cinco años de edad»). Este precepto ha sido modificado con posterioridad por el art. 107 de la [Ley 13/1996, de 30 de diciembre \(RCL 1996, 3182\)](#), de medidas fiscales, administrativas y del orden social, disposición esta última que ha procedido a flexibilizar la edad de jubilación forzosa. b) El art. 14 de la [Ley 22/1993 \(RCL 1993, 3600\)](#) añadió un nuevo artículo 34 a la Ley 30/1984 regulando, sin declarar su carácter básico, un supuesto de extinción de la relación funcional: la jubilación voluntaria incentivada. c) El art. 19 de la citada Ley 22/1993 incorporó una nueva causa de extinción de la relación funcional, pero esta vez dotada expresamente de carácter básico (art. 1.3 de la Ley 30/1984, modificado por el art. 14 de la Ley 22/1993) al dar una nueva redacción al art. 29.3.c de la Ley 30/1984: «La falta de petición de reingreso al servicio activo dentro del período de duración de la excedencia voluntaria por interés particular comportará la pérdida de la condición de funcionario», período de duración que en ningún caso podía ser superior a quince años. Esta causa de extinción de la relación funcional de naturaleza básica (no prevista en el art. 37 LFCE de 1964, sino en el art. 29.3.c de la Ley 30/1984) ha dejado de existir tras la reforma operada en el citado art. 29.3.c por el art. 104 de la Ley 13/1996, al eliminar este último precepto el límite temporal máximo de posible permanencia en la situación de excedencia voluntaria por interés particular. d) El legislador postconstitucional, mediante el art. 105 de la Ley 13/1996, ha modificado incluso el propio tenor literal del art. 37 LFCE de 1964, sin predicar su carácter básico, y ya no sólo del conjunto de este precepto, sino ni tan siquiera de los incisos afectados [en concreto, la letra d) de su apartado primero, el párrafo segundo de su apartado segundo o sus nuevos apartados 3 y 4].

Del análisis de esta serie de elementos normativos resulta evidente que, en primer lugar, el legislador estatal tan sólo ha declarado básico en materia de extinción de la relación funcional el art. 33 de la Ley 30/1984 relativo a la edad de jubilación forzosa (sin olvidar que declaró básica también mediante la Ley 22/1993 otra causa hoy inexistente: la pérdida de la condición de funcionario ligada a la extinción de la excedencia voluntaria por interés particular); que, en segundo lugar, a pesar de que se ha modificado sustancialmente el tenor del art. 37 LFCE de 1964 mediante normas postconstitucionales, el legislador estatal no ha declarado en ningún momento el carácter básico, ni del precepto en su conjunto, ni de ninguna de sus partes integrantes; y que, finalmente, existe un supuesto de extinción de la relación funcional (la jubilación forzosa incentivada) cuya regulación por el legislador postconstitucional carece de carácter básico.

En definitiva, habiendo establecido el legislador postconstitucional de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas en lo que se refiere a la pérdida de la condición funcional en el art. 33 de la Ley 30/1984 (e históricamente en el art. 19 de la Ley 22/1993 que daba nueva redacción al art. 29.3.c de la Ley 30/1984, introduciendo una nueva causa de extinción de la relación funcional, causa extintiva que, tras la modificación de este último precepto por el art. 104 de la Ley 13/1996, ha dejado de existir), no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina sentada por la [STC 37/2002, de 14 de febrero \(RTC 2002, 37\)](#), naturaleza básica al art. 37 LFCE de 1964, al no haber sido declarado expresamente como básico por el legislador estatal postconstitucional, a pesar de haber modificado dicho precepto sustancialmente mediante el art. 104 de la Ley 13/1996, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas, pues, ciertamente, no sólo no existe dato alguno que permita deducir de manera cierta y clara que el legislador postconstitucional no haya pretendido agotar la regulación de los aspectos que ha estimado básicos en la materia, sino que más bien, por el contrario, de las evidencias existentes (la falta de declaración de básico del art. 37 LFCE a pesar de haber sufrido una amplia reforma en 1996, o la regulación sin carácter básico de la jubilación forzosa incentivada en 1993) se desprende precisamente lo contrario: cuando el legislador estatal postconstitucional ha considerado que alguno de los aspectos relativos a la extinción de la relación funcional debía ser básico así lo ha declarado expresamente.

5

En relación con el segundo ámbito de problemas, la [Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 \(RCL 1964, 348\)](#) también contenía en el Capítulo IV de su Título III una extensa regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios, que, aunque parcialmente vigente en la actualidad, fue modificada de forma sustancial por el legislador estatal postconstitucional mediante la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#), reformada a su vez por las [Leyes 22/1993 \(RCL 1993, 3600\)](#) y [13/1996 \(RCL 1996, 3182\)](#).

La resolución del presente recurso de inconstitucionalidad requiere la determinación de la naturaleza jurídica de las normas estatales reguladoras tanto de la situación administrativa de excedencia voluntaria por agrupación familiar, como de la relativa a la excedencia forzosa no derivada de una situación de expectativa de destino. En todo caso es conveniente avanzar ya en este momento que, después de la

aprobación de la [Ley extremeña 5/1995 \(RCL 1995. 1607 y LEXT 1995. 77\)](#) y de la interposición de este recurso contra la misma por parte del Abogado del Estado mediante escrito de 2 de agosto de 1995, el legislador estatal dictó la Ley 13/1996, en cuyo art. 104 se han introducido modificaciones en la regulación de las situaciones administrativas de especial importancia para la resolución de este litigio constitucional. Debemos, pues, proceder a analizar la competencia del Estado en materia de situaciones administrativas para determinar después el uso realizado de sus competencias.

Las situaciones administrativas que pueden acontecer a lo largo de la carrera funcional constituyen un aspecto fundamental del estatuto de los funcionarios públicos ([SSTC 99/1987. de 11 de junio \[RTC 1987. 99\]](#) , F. 3.c, y [37/2002. de 14 de febrero \[RTC 2002. 37\]](#) , F. 5). En la medida en que ello es así, corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18ª [CE \(RCL 1978. 2836\)](#) , la competencia exclusiva para la fijación de las bases en materia de situaciones administrativas (y, en particular, en relación con la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar y con la de excedencia forzosa no derivada de una situación de expectativa de destino), mientras que las Comunidades Autónomas (y en concreto a la Comunidad Autónoma de Extremadura) han asumido las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Determinado el reparto competencial en la materia, es necesario examinar la manera en la que el legislador estatal ha hecho uso de su potestad de normación básica, lo que debe hacerse en dos momentos sucesivos: primero, precisando la normativa estatal vigente en el momento de aprobación de la Ley extremeña controvertida en 1995, para después observar los cambios introducidos en el Derecho estatal, tras la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, mediante la Ley 13/1996.

La normativa estatal vigente en materia de situaciones administrativas en el momento de promulgación de la Ley extremeña 5/1995 y de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad puede sintetizarse en los siguientes términos:

1) El art. 20 de la Ley 22/1993 añadió una nueva letra d) al apartado 3 del art. 29 de la Ley 30/1984. En este nuevo precepto se introdujo por el legislador estatal con carácter básico, a tenor del art. 1.3 de la citada Ley 30/1984 en la redacción dada al mismo por el art. 14 de la Ley 22/1993, una nueva situación administrativa: la excedencia voluntaria por agrupación familiar. En su regulación inicial el legislador estatal se limitó a definir esta nueva situación administrativa, indicando sus plazos mínimo y máximo de duración. No estableció, sin embargo, en la norma básica estatal cuál había de ser la consecuencia jurídica derivada del agotamiento del plazo máximo de 15 años sin que el funcionario, hasta entonces en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar, solicitase su reingreso al servicio activo. En otras palabras, el legislador básico estatal no dispuso que la falta de tal solicitud provocase, bien la pérdida de la condición de funcionario, bien el paso a otra situación administrativa (como por ejemplo la excedencia voluntaria por interés particular) o bien, finalmente, otra consecuencia jurídica cualquiera.

En definitiva, el Estado, al establecer la regulación básica de esta situación administrativa, se limitó única y exclusivamente a definir cuándo procedía su concesión y a fijar sus plazos de duración. La consecuencia jurídica de la falta de solicitud de reingreso al servicio activo, por tanto, no fue dotada por el legislador estatal en 1993 de naturaleza básica, sino que su regulación fue diferida a la esfera del desarrollo normativo de lo básico.

En este ámbito del desarrollo normativo, la forma de proceder de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura fue diferente. Así, el art. 17.2 del Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por [Real Decreto 365/1995. de 10 de marzo \(RCL 1995. 1134\)](#) , dispuso que los funcionarios civiles de la Administración estatal que, antes de finalizar el período máximo de duración de la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar, no solicitaren su reingreso al servicio activo, serían declarados de oficio en situación de excedencia voluntaria por interés particular. El legislador extremeño optó, sin embargo, por establecer en los arts. 13 y 17 de su Ley 5/1995 otra consecuencia jurídica bien distinta: la extinción de la relación funcional de quien no solicitase en plazo su reingreso al servicio activo.

2) La situación de excedencia forzosa ha sido regulada tanto por el legislador estatal preconstitucional (art. 44 LFCE de 1964) como por el postconstitucional (el art. 23 de la Ley 22/1993 añadió un nuevo apartado 6 al art. 29 de la Ley 30/1984 con el objeto de regular una «nueva modalidad de excedencia forzosa»: la aplicable a funcionarios en expectativa de destino). Esta normativa legal se completó en el ámbito de la Administración estatal mediante el art. 13 del Reglamento de situaciones administrativas de 1995. Pues bien, tanto en este Reglamento como en la legislación extremeña, en concreto en el art. 40 de la Ley de la función pública de Extremadura, en la redacción dada al mismo por el art. 19 de la Ley autonómica 5/1995, se recogen dos supuestos de excedencia forzosa: a) la derivada de una situación de expectativa de destino cuando, o bien transcurra el período máximo fijado para la misma, o bien los funcionarios en dicha situación de expectativa de destino incumplan las obligaciones legalmente

establecidas; y b) la proveniente de una situación de suspensión firme cuando, una vez cumplido el período de suspensión impuesto, el funcionario solicite el reingreso al servicio activo y no se le conceda en el plazo de seis meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria.

Es necesario subrayar, en todo caso, que el legislador estatal postconstitucional se limitó en un primer momento a regular exclusivamente con carácter básico (art. 1.3 de la Ley 30/1984, en la redacción dada a este precepto por el art. 14 de la Ley 22/1993) la excedencia forzosa aplicable a los funcionarios en expectativa de destino. Es básica, en concreto, la previsión de que los funcionarios que se encuentren en esta situación administrativa e incumplan las obligaciones establecidas en el propio art. 29.6 de la Ley 30/1984 (en la redacción dada al mismo por el art. 23 de la Ley 22/1993), pasarán a la situación de excedencia voluntaria por interés particular. Las obligaciones referidas, dotadas también de naturaleza básica, son: participar en los concursos adecuados a su cuerpo, escala o categoría que les sean notificados, aceptar los destinos que se les señalen en puestos de características similares y participar en los cursos de capacitación que se les ofrezcan.

El legislador estatal postconstitucional no ha regulado, por el contrario, la situación de excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión firme en ninguno de sus aspectos, por lo que debe entenderse que la Administración del Estado renunciaba a fijar una normativa básica respecto de esta modalidad de excedencia forzosa.

En tal contexto de ausencia de normación básica, el Estado reguló los diferentes aspectos de esta situación administrativa en el art. 14 del Reglamento de situaciones administrativas de 1995, previendo, en lo que aquí importa, que cuando los funcionarios, cuya excedencia forzosa derive de una situación de suspensión firme, incumplan ciertas obligaciones reglamentariamente establecidas (y, más en concreto, las de participar en los concursos que se convoquen para la provisión de puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño reúnan y que les sean notificados, y aceptar el reingreso obligatorio al servicio activo en puestos correspondientes a su cuerpo y escala) pasarán a la situación de excedencia voluntaria por interés particular. La Comunidad Autónoma de Extremadura se decantó, sin embargo, por una regulación absolutamente contraria a ésta: los funcionarios autonómicos que se encuentren en la referida situación administrativa derivada de una situación de suspensión firme e incumplan las obligaciones previstas en el art. 40 de la [Ley de la función pública de Extremadura de 1990 \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108 \)](#), en la redacción dada al mismo por el art. 19 de la Ley autonómica 5/1995 (esto es, participar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo que sean convocados, solicitando aquellos puestos para los que cumplan los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo y que les sean notificados; aceptar con carácter provisional los destinos que se les señalen en puestos de características similares; y participar en los cursos de formación que se les ofrezcan), perderán la condición de funcionario.

Recapitulando podemos señalar que, en el momento en que se promulgó la Ley extremeña 5/1995, regulando, en lo que a este litigio constitucional concierne, las situaciones administrativas de excedencia voluntaria por agrupación familiar y de excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión firme, con la concreta previsión en ambos tipos de supuestos de que los funcionarios en una de estas situaciones que incumpliesen ciertas obligaciones perderían su condición funcional, el legislador estatal había hecho uso de su competencia para fijar las bases en materia de situaciones administrativas en la Ley 30/1984, modificada por la Ley 22/1993. Pues bien, esta legislación básica postconstitucional sólo reguló, por un lado, la definición de cuándo procedía la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar y cuáles eran los plazos máximo y mínimo de su duración, pero renunció a fijar la consecuencia jurídica derivada de la circunstancia de que un funcionario en esta situación incumpliese la obligación de solicitar en plazo su reingreso al servicio activo. Por otro lado, y en relación con la situación de excedencia forzosa, el legislador básico estatal se limitó a regular única y exclusivamente una de las modalidades de este tipo de situación, dejando en manos de la normación de desarrollo, estatal o autonómica, el establecimiento de la normativa ordenadora de cualquier otro tipo de excedencia forzosa, y muy en particular de la derivada de una situación de suspensión firme.

6

Por su parte, la normativa estatal reguladora de las situaciones administrativas vigente en la actualidad ha cambiado sustancialmente el panorama descrito.

En efecto, con posterioridad al momento de la promulgación de la [Ley extremeña 5/1995 \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77 \)](#) y de su impugnación ante este Tribunal por el Gobierno de la Nación en los extremos que han quedado señalados, el Estado ha vuelto a hacer uso de sus competencias para establecer las bases del régimen estatutario de la función pública (art. 149.1.18ª [CE \[RCL 1978, 2836 \]](#)), dando una nueva redacción al art. 29.3.c de la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427 \)](#) mediante el art. 104 de la [Ley 13/1996 \(RCL 1996, 3182 \)](#). A pesar de que esta última Ley no se ha referido

expresamente (ni en su art. 104 ni en cualquiera otra de sus disposiciones) a la naturaleza jurídica del indicado art. 29.3.c de la Ley 30/1984 cuando ha modificado su contenido, y sin perjuicio de que el principio de seguridad jurídica demanda una manifestación expresa del legislador estatal al respecto, hay que entender, no obstante, que el mismo sigue siendo formalmente básico en virtud de que así lo declara el art. 1.3 de esta misma Ley 30/1984, precepto éste no modificado por la Ley 13/1996. Y si bien es cierto que el citado precepto se refiere a un tercer tipo de situación administrativa distinto a las dos puestas en cuestión en este recurso (en concreto, la de excedencia voluntaria por interés particular), no cabe duda de que sus efectos jurídicos se extienden a las situaciones de excedencia voluntaria por agrupación familiar y de excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión firme. Resulta cierto también, aunque ello no tenga una trascendencia directa para la resolución de este recurso, que con la nueva redacción del citado precepto se suprime una causa de extinción de la relación funcional introducida en 1993. En efecto, según la redacción dada al art. 29.3.c de la Ley 30/1984 por el art. 19 de la [Ley 22/1993 \(RCL 1993, 3600\)](#), la falta de petición de reingreso al servicio activo dentro del período de duración de la excedencia voluntaria por interés particular, período que no podía ser superior a quince años, comportaba la pérdida de la condición de funcionario. El vigente art. 29.3.c de la Ley 30/1984 suprime el plazo máximo de permanencia en la situación de excedencia voluntaria por interés particular, por lo que en caso de que un funcionario en tal situación administrativa no solicite el reingreso al servicio activo podrá permanecer de manera indefinida en tal situación, sin perder, por tanto, su condición de funcionario.

Es, por el contrario, esencial para la resolución del presente proceso constitucional la circunstancia de que el art. 29.3.c de la Ley 30/1984 en su redacción actual disponga con carácter básico que la finalización de la causa que determinó el pase a una situación administrativa distinta a la del servicio activo provoca la declaración de excedencia voluntaria por interés particular, incluso cuando los funcionarios incumplan la obligación de solicitar el reingreso en el plazo máximo establecido: «Procederá asimismo –dispone literalmente este precepto en su párrafo tercero– declarar en excedencia voluntaria a los funcionarios públicos cuando, finalizada la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo, incumplan la obligación de solicitar el reingreso en el plazo establecido reglamentariamente». De esta forma, las bases estatales en materia de situaciones administrativas se han extendido a dos aspectos que no abarcaban con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/1996. Así, y en primer lugar, el legislador básico ha previsto la consecuencia jurídica de que un funcionario en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar no solicite su reingreso al servicio activo al finalizar el plazo máximo de permanencia en aquella situación o de que desaparezcan las causas que dieron lugar a su concesión. Esta consecuencia consiste en el tránsito automático a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, pero en modo alguno en la pérdida de la condición de funcionario. Lo mismo sucede, en segundo lugar, en el caso de que los funcionarios en situación de excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión firme incumplan las obligaciones de participar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, aceptar con carácter provisional los destinos que se les señalen en puestos de características similares o participar en los cursos de formación que se les ofrezcan. En este segundo tipo de supuestos, en efecto, el incumplimiento de tales obligaciones acarrea el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, pero no la extinción de la relación funcional.

7

Una vez estudiada la normativa estatal reguladora de la pérdida de la condición de funcionario y de las situaciones administrativas de excedencia voluntaria por agrupación familiar y de excedencia forzosa no derivada de una situación de expectativa de destino, y analizada su naturaleza jurídica, es imprescindible comprobar en qué medida se produce una disconformidad entre esta normativa estatal y los preceptos de la legislación extremeña impugnados, tanto, por un lado, en el momento de promulgación de la [Ley autonómica 5/1995 \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) y de planteamiento del presente recurso en 1995, como, por otro, en el momento actual en que procede resolverlo. Realizada esta operación jurídica de contraste resulta finalmente necesario, en caso de comprobarse la efectiva existencia de una discordancia entre ambos ordenamientos jurídicos, determinar si la misma es admisible o no desde un punto de vista constitucional.

En el momento de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad el 2 de agosto de 1995, la consecuencia jurídica de la falta de solicitud de reingreso al servicio activo de los funcionarios en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar antes de finalizar el período de quince años de duración máxima de esta situación estaba regulada de manera diferente en la legislación estatal y en la autonómica. Así, ante la falta de un pronunciamiento específico sobre esta cuestión en la legislación básica estatal contenida en el art. 29.3.d de la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) –en la redacción dada al mismo por el art. 20 de la [Ley 22/1993 \(RCL 1993, 3600\)](#) –, la Administración estatal y la extremeña optaron legítimamente por soluciones radicalmente distintas a la hora de desarrollar las

bases estatales: a) el artículo 17.2 del Reglamento de situaciones administrativas de 1995 previó en relación con los funcionarios civiles de la Administración General del Estado la declaración de oficio de estos funcionarios en situación de excedencia voluntaria por interés particular; b) los arts. 35.f y 39.2.B.b, párrafo segundo, de la [Ley de la función pública de Extremadura de 1990 \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) –en la redacción dada a los mismos por los arts. 13 y 17 de la Ley autonómica 5/1995– dispusieron, por el contrario, la pérdida de la condición funcional de los funcionarios de la Administración extremeña, y ello en virtud de la competencia autonómica para el desarrollo legislativo de lo básico. Pues bien, esta regulación autonómica, no sólo respetaba la legislación básica estatal en materia de situaciones administrativas, sino que hacía lo propio también con respecto a las bases relativas a la pérdida de la condición funcional existentes en 1995, bases fijadas en aquel momento, recordemos, en el art. 33 de la Ley 30/1984 (al prever la edad máxima para la jubilación forzosa) y en el art. 29.3.c de esta misma Ley en la versión entonces vigente (la introducida por el art. 19 de la Ley 22/1993), que preveía, en relación con la excedencia voluntaria por interés particular, que la falta de solicitud de reingreso al servicio activo dentro del período máximo de duración de la misma, en ningún caso superior a quince años, daría lugar a la pérdida de la condición funcional. El art. 37 [LFCE de 1964 \(RCL 1964, 348\)](#), tal y como ya se ha subrayado con anterioridad, no tenía naturaleza básica.

En el momento de dicha interposición el Ordenamiento jurídico estatal y el autonómico también diferían en la regulación de la consecuencia jurídica de que un funcionario en situación administrativa de excedencia forzosa incumpliese ciertas obligaciones, como la de participar en los concursos que se convocaran para la provisión de puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño reuniesen y les fuesen notificados o la de aceptar el reingreso obligatorio en determinados supuestos. En materia de excedencia forzosa las bases estatales estaban contenidas exclusivamente en el apartado 6 del art. 29 de la Ley 30/1984, apartado introducido por el art. 23 de la Ley 22/1993. El referido art. 29.6 de la Ley 30/1984, básico excepto en su último párrafo, tan sólo regulaba una modalidad de excedencia forzosa: la aplicable a funcionarios en expectativa de destino. No existía, en consecuencia, ninguna regulación básica que afectase al resto de funcionarios excedentes forzosos. En este contexto normativo el art. 13 del Reglamento de situaciones administrativas de 1995 reguló dos modalidades de excedencia forzosa: la aplicable a los funcionarios en expectativa de destino y la aplicable a los funcionarios públicos en situación de suspensión firme, disponiendo para ambos tipos de supuestos que el incumplimiento de las obligaciones a que los excedentes forzosos estaban sometidos determinaba su pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

El legislador extremeño se decantó, sin embargo, por una solución diferente en el art. 19 de su Ley 5/1995, precepto éste que da una nueva redacción al art. 40 de la Ley de la función pública de Extremadura de 1990. En el precepto últimamente citado se regulan las mismas dos modalidades de excedencia forzosa existentes en la Administración del Estado. Ahora bien, la normativa extremeña prevé dos tipos de consecuencias jurídicas diferentes para los incumplimientos de las obligaciones legales que pesan sobre los funcionarios autonómicos en situación de excedencia forzosa. Así, si los funcionarios incumplidores se encuentran en situación de excedencia forzosa derivada de una situación de expectativa de destino, el legislador autonómico ha previsto su pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular (como sucede también en la normativa estatal para los funcionarios civiles de esta Administración).

Las diferencias entre los Derechos estatal y autonómico radican en la regulación de la otra modalidad de excedencia forzosa prevista en ambos ordenamientos: la derivada de una situación de suspensión firme. En este último supuesto, la legislación extremeña ha previsto que los funcionarios incumplidores pierdan su condición funcional, solución ésta absolutamente contraria a la establecida en la reglamentación estatal para sus funcionarios, que en caso de incumplir sus obligaciones pasarán a la situación de excedencia voluntaria por interés particular. En todo caso, esta previsión de extinción de la relación funcional no contravenía la legislación estatal básica vigente en 1995 en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Y ello, ni en su vertiente relativa a las situaciones administrativas (pues, aunque existía una regulación estatal básica de la excedencia forzosa aplicable a los funcionarios en situación de expectativa de destino, el legislador estatal postconstitucional había renunciado a fijar base normativa alguna en relación con el resto de las modalidades posibles de la situación de excedencia forzosa, y, más en particular, con respecto a la excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión firme), ni en la referente a la pérdida de la condición funcional (reducida entonces, como ya hemos visto, a las escasas previsiones contenidas en los arts. 29.3.c –en la redacción dada al mismo por el art. 19 de la Ley 22/1993– y 33 de la Ley 30/1984).

En definitiva, aunque los preceptos de la Ley extremeña 5/1995 impugnados mediante el presente recurso de inconstitucionalidad introducían una regulación diferente a la estatal con respecto tanto a las situaciones administrativas como a la extinción de la relación funcional, tal discordancia era perfectamente legítima en el momento de dictarse dicha Ley desde el punto de vista constitucional, pues

las disposiciones legales controvertidas respetaban plenamente las bases estatales entonces vigentes sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

8

Pues bien, la conformidad originaria de los preceptos autonómicos cuestionados a las bases estatales ha dejado de existir, no obstante, con el transcurso del tiempo. En efecto, el legislador básico estatal ha dictado, en virtud de las competencias que tiene atribuidas por el art. 149.1.18ª [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , unas nuevas bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (en concreto, en materia de situaciones administrativas), que ya no resultan compatibles con las disposiciones autonómicas impugnadas. Y es que, frente a las previsiones autonómicas de extinción de la relación funcional derivada del incumplimiento de ciertas obligaciones impuestas a los funcionarios en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar y de excedencia forzosa no derivada de una situación de expectativa de destino, el art. 104 de la [Ley 13/1996 \(RCL 1996, 3182\)](#) , al dar una nueva redacción al art. 29.3.c de la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) , ha excluido dicha posibilidad. Este último precepto impide la pérdida de la condición de funcionario, al prever de manera general el pase de los funcionarios que se encuentren en cualquier situación administrativa distinta al servicio activo (y, por tanto, también los que se encuentren en las situaciones de excedencia voluntaria por agrupación familiar y de excedencia forzosa no derivada de una situación de expectativa de destino) a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, que además deja de tener límite temporal máximo alguno, cuando finalice la causa que dio lugar a su declaración en la situación administrativa originaria.

Llegados a este punto es preciso comprobar si el referido precepto respeta efectivamente la doble dimensión (formal y material) consustancial a la noción constitucional de «bases». Pues bien, el art. 29.3.c de la Ley 30/1984 (en la redacción dada al mismo por la Ley 13/1996) cumple evidentemente, en primer lugar, con el requisito formal, cuyo respeto ha exigido de manera reiterada este Tribunal, de que, salvo en supuestos excepcionales, la normativa básica «venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad» ([SSTC 80/1988, de 28 de abril \[RTC 1988, 80\]](#) , F. 5; [197/1996, de 28 de noviembre \[RTC 1996, 197\]](#) , F. 5; [223/2000, de 21 de septiembre \[RTC 2000, 223\]](#) , F. 6), pues no en vano es un precepto con rango de Ley formal aprobado por las Cortes Generales y su carácter básico está expresamente proclamado por el art. 1.3 de esta misma Ley 30/1984 en su redacción actualmente vigente. Esta exigencia formal tiene como finalidad, tal y como hemos señalado en múltiples ocasiones, el «excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura» ([STC 223/2000, de 21 de septiembre \[RTC 2000, 223\]](#) , F. 6, por todas). El carácter estructural, consustancial a la noción de bases, en tanto que elemento esencial de articulación del Estado autonómico, así como las propias exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica, reclaman la declaración expresa por el legislador estatal del carácter básico de su regulación al fin «de dotar de una determinación cierta y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» de desarrollo ([STC 37/2002, de 14 de febrero \[RTC 2002, 37\]](#) , F. 9; y en similar sentido [SSTC 1/1982, de 28 de enero \[RTC 1982, 1\]](#) , F. 1, y [197/1996, de 28 de noviembre \[RTC 1996, 197\]](#) , F. 5.b, entre otras). Esa observancia de las garantías de certidumbre jurídica es necesaria «para asegurar que las Comunidades Autónomas pueden conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo» ([STC 37/2002 \[RTC 2002, 37\]](#) , F. 9).

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico de la norma estatal hemos de comenzar precisando que en la materia «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», por afectar al propio aparato administrativo de las Comunidades Autónomas, dichas bases han de permitir a éstas un ejercicio de sus competencias normativas más amplio que en otras materias en las que rija igual reparto competencial. Hemos de recordar también nuestra doctrina de que «la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados» ([STC 50/1999, de 6 de abril \[RTC 1999, 50\]](#) , F. 3).

Pues bien, partiendo de esta premisa, el precepto analizado es también básico desde el punto de vista material, puesto que el mismo incide de manera frontal en la regulación de dos ámbitos verdaderamente nucleares del «régimen estatutario de los funcionarios públicos»: la pérdida de la condición de funcionario y la ordenación de las situaciones administrativas ([SSTC 99/1987, de 11 de junio \[RTC 1987, 99\]](#) , F. 3.c; y [37/2002, de 14 de febrero \[RTC 2002, 37\]](#) , F. 8). Respecto del primero de ellos, es evidente que,

si hay un componente realmente esencial en la esfera de la extinción de la relación funcional, es, sin duda, el de la tipificación de las causas mismas de extinción. Pues bien, el precepto analizado suprime directamente una de tales causas: los funcionarios en excedencia voluntaria por interés particular ya no pierden su condición de empleados públicos si no reingresan al servicio activo en el plazo de quince años, como se establecía antes de la reforma del art. 29.3.c de la Ley 30/1984 por la Ley 13/1996, pues, con la nueva redacción del referido precepto, pueden permanecer en esta situación administrativa sin límite temporal alguno. Pero, incluso, los efectos de este precepto sobre las causas de pérdida de la condición funcional no se restringen ni tan siquiera al supuesto reseñado, sino que se extienden hasta impedir la pérdida de la condición funcional de aquellos empleados públicos que, una vez finalizada su permanencia en cualquier situación administrativa distinta al servicio activo (por ejemplo, la excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos o la excedencia forzosa derivada de una situación de suspensión), no solicitaren su ingreso a dicho servicio activo en el plazo preceptivo establecido. Por otro lado, y tal y como ya se ha indicado, el precepto analizado, no sólo afecta inequívocamente al núcleo central del ámbito de la pérdida de la condición funcional, sino que regula también uno de los elementos esenciales de las situaciones administrativas (en concreto, las consecuencias jurídicas ligadas a su terminación), excluyendo que la finalización de una situación distinta al servicio activo provoque la extinción de la relación funcional y asegurando al empleado público que se encuentre en una de estas situaciones su permanencia dentro de la órbita de la función pública mediante su pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

Una vez realizadas estas constataciones, debemos recordar que, en relación con «el régimen estatutario de los funcionarios públicos» (y, por tanto, en relación con los ámbitos de la pérdida de la condición funcional y de la ordenación de las situaciones administrativas), corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18ª CE, fijar «el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias» ([STC 48/1988 \[RTC 1988, 48\]](#), F. 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional ([STC 147/1991 \[RTC 1991, 147\]](#)), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales ([STC 1/1982 \[RTC 1982, 1\]](#), F. 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» ([SSTC 223/2000, de 21 de septiembre \[RTC 2000, 223\]](#), F. 6; y [197/1996, de 28 de noviembre \[RTC 1996, 197\]](#), F. 5). Corresponde, en definitiva, al legislador estatal la determinación de ese común denominador normativo que son las bases en la materia relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (y en concreto en relación con sus dos ámbitos particularmente afectados por los preceptos de la Ley extremeña 5/1995 ahora enjuiciados, esto es los relativos a las situaciones administrativas y a la pérdida de la condición funcional), pero el ejercicio de tal función normativa habrá de efectuarse, en cada caso, respetando, por un lado, la dimensión formal ligada al concepto constitucional de bases, ya que «[S]ólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)» ([STC 197/1996, de 28 de noviembre \[RTC 1996, 197\]](#), F. 6); y, por otro lado, «esa regulación normativa uniforme, a la que responde la noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, que cada Comunidad Autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad» ([SSTC 1/1982, de 28 de enero \[RTC 1982, 1\]](#), F. 1; [44/1982, de 8 de julio \[RTC 1982, 44\]](#), F. 2; [69/1988, de 19 de abril \[RTC 1988, 69\]](#), F. 5)» ([STC 37/2002, de 14 de febrero \[RTC 2002, 37\]](#), F. 13).

Dentro del respeto de estos dos condicionantes, el legislador estatal «goza –tal y como señalamos en la tantas veces citada [STC 37/2002 \(RTC 2002, 37\)](#), F. 9– de una completa libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, aceptando o no las que pudieran inferirse de las normas legales preconstitucionales o las fijadas anticipadamente por el Gobierno» ([SSTC 32/1983, de 28 de abril \[RTC 1983, 32\]](#), F. 12; [42/1983, de 20 de mayo \[RTC 1983, 42\]](#), F. 3.a; [76/1983, de 5 de agosto \[RTC 1983, 76\]](#), F. 19), sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un Juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad. De otra parte, la función de control que sobre la legislación básica corresponde a este Tribunal Constitucional ha de circunscribirse a revisar la calificación hecha por el legislador estatal postconstitucional de una norma como básica y a decidir si la misma puede ser considerada formal y materialmente como tal, estándole vedado ampliar el alcance y contenido de lo definido inicialmente como básico por el legislador» ([SSTC 69/1988, de 19 de abril \[RTC 1988, 69\]](#), F. 5; [141/1993, de 22 de abril \[RTC 1993, 141\]](#), F. 3)».

Partiendo de estas consideraciones, debemos concluir que la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas cuestionadas con las nuevas bases en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos adoptadas por el legislador estatal (con respeto de la doble dimensión, formal y material, del concepto constitucional de bases) tras el momento de promulgación de la [Ley 5/1995 \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) y el de su impugnación ante este Tribunal determina la actual inconstitucionalidad de aquellas disposiciones originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias, pues debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos ([SSTC 28/1997, de 13 de febrero \[RTC 1997, 28\]](#) , F. 2; [170/1989, de 19 de octubre \[RTC 1989, 170\]](#) , F. 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el «ius superveniens» representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, y que para este asunto viene constituida, como ya hemos visto con anterioridad, por el art. 29.3.c de la [Ley 30/1984 \(RCL 1984, 2000, 2317, 2427\)](#) , en la redacción dada al mismo por el art. 104 de la [Ley 13/1996 \(RCL 1996, 3182\)](#) , y que resulta incompatible con los arts. 13, 17 y 19 de la Ley extremeña 5/1995, en la nueva redacción que estos preceptos dan a los arts. 35.f, 39.2.B.b, párrafo segundo, y 40.5, último inciso, de la [Ley de la función pública de Extremadura de 1990 \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) , respectivamente.

Aunque, tal y como ya se ha reseñado en los antecedentes de esta Sentencia, la eficacia de los preceptos impugnados está suspendida por el [ATC 348/1995, de 19 de diciembre \(RTC 1995, 348 AUTO\)](#) , resulta obligado precisar, por último, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. Y es que, dado que la disconformidad constitucional de los preceptos indicados tuvo lugar no originariamente, en el momento de promulgación de la Ley autonómica 5/1995, sino con posterioridad, en el de entrada en vigor de la Ley estatal 13/1996, los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 [LOTIC \[RCL 1979, 2383\]](#)) deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley estatal, según dijimos en nuestra [STC 27/1987, de 27 de febrero \(RTC 1987, 27\)](#) , F. 9 «in fine».

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar:

1º

Que es inconstitucional y nulo el inciso «falta de petición de reingreso al servicio activo durante el período de duración de la excedencia voluntaria... por agrupación familiar» de la letra f) del artículo 35 del texto refundido de la Ley de la función pública extremeña, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) , en la redacción dada a dicha letra por el art. 13 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) , de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura.

2º

Que es inconstitucional y nulo el párrafo segundo de la letra b) del art. 39.2.B del texto refundido de la Ley de la función pública extremeña, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) , en la redacción dada a dicho párrafo por el art. 17 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) , de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, al establecer que: «La falta de petición de reingreso al servicio activo al finalizar el período máximo de excedencia por agrupación familiar o cuando desaparezcan las causas que dieron lugar a su concesión, comportará la pérdida de la condición de funcionario».

3º

Que es inconstitucional y nulo el último inciso del art. 40.5 del texto refundido de la Ley de la función pública extremeña, aprobado por [Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio \(RCL 1990, 2761 ccaa y LEXT 1990, 108\)](#) , en la redacción dada a dicho inciso por el art. 19 de la [Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril \(RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77\)](#) , de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, en cuanto dispone que: «Los

demás funcionarios en excedencia forzosa, cuando incumplan las obligaciones mencionadas, perderán la condición de funcionario».

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

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

VOTO PARTICULAR

Que formulan los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Javier Delgado Barrio y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2987/1995.

1

La estructura constitucional del Estado de las autonomías ha dado lugar a un sistema complejo que se caracteriza, desde el punto de vista de la teoría de las fuentes del Derecho, por la posibilidad de concurso válido de normas de procedencias muy distintas, con ámbitos de competencia propios, garantizados constitucionalmente. Hasta ahora los criterios normativos de jerarquía y competencia, unidos al tradicional principio cronológico, por el que las normas más recientes renuevan a las anteriores («lex posterior derogat priori») habían servido para resolver las contradicciones entre normas y lograr una armonía obligada en el proceso de aplicación del Derecho. La madurez actual del Estado de las Autonomías obliga ahora a hacer uso de criterios nuevos. Nuestra discrepancia con la argumentación de la Sentencia mayoritaria radica precisamente en la nulidad que se ve obligada a pronunciar respecto de varios preceptos de la Ley de la función pública extremeña cuando, a nuestro entender, debió recurrir a la **cláusula de prevalencia**, prevista en el artículo 149.3 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#), para resolver el asunto controvertido. La cláusula de prevalencia, ampliamente experimentada en Derecho comparado, no es ajena a nuestra tradición constitucional y se revela como complemento necesario de los criterios mencionados anteriormente, para resolver antinomias como las planteadas en el presente caso que se producirán necesariamente —y cada día con mayor frecuencia— en supuestos de concurrencia válida, prevista y garantizada en la misma Constitución, de diversas fuentes del Derecho. Vamos a tratar de demostrarlo brevemente.

2

La Sentencia mayoritaria afirma correctamente que la resolución del recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa exige despejar sucesivamente una triple incógnita: 1) si la normativa estatal determinante es o no básica, y con qué extensión; 2) en qué medida la normativa autonómica contradice o no las bases estatales; y 3) en «tercer y último lugar, es indispensable precisar si, en caso de existir efectivamente una discordancia entre el Derecho estatal y el autonómico, tal desajuste resulta o no admisible desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta de manera muy particular que, con posterioridad al planteamiento por el Abogado del Estado del recurso de inconstitucionalidad ahora enjuiciado, las Cortes Generales han modificado... la normativa básica estatal existente en el momento de la promulgación de la Ley extremeña...» (F. 2).

Las dos primeras incógnitas son analizadas cuidadosamente por la Sentencia mayoritaria, en términos que son de compartir. En ese análisis se aclaran dos cosas que interesa subrayar: a) En primer lugar, que la Comunidad Autónoma actuó dentro del margen de sus competencias cuando dictó la Ley controvertida: Extremadura es competente para regular el régimen de sus funcionarios y debe ejercer esa competencia respetando sus límites propios, que incluyen no contradecir las normas básicas que establezca el Estado. La Ley extremeña de 1995 fue producto del lícito ejercicio de esa competencia (F. 3 «in fine»); b) En segundo lugar, que la Ley autonómica era perfectamente compatible con la legislación básica estatal en el momento en que fue promulgada. Sólo posteriormente, cuando la Ley estatal sobre función pública fue modificada en 1996, nació una contradicción entre los preceptos autonómicos y los estatales (F. 5).

Por consiguiente, llama la atención la ausencia de todo razonamiento sobre la tercera incógnita mencionada por la misma Sentencia, a pesar de ser considerada «indispensable». La mayoría del Pleno, una vez comprobado que las normas autonómicas recurridas devinieron incompatibles con la legislación básica que el Estado aprobó después de que hubiera entrado en vigor una Ley autonómica válida, y tras un período más o menos largo de vigencia, se ha limitado a declarar su «actual inconstitucionalidad», aun reconociendo expresamente que las disposiciones extremeñas era «originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias» (F. 6).

Es en este punto donde consideramos obligado discrepar de la Sentencia.

3

Al ser aprobada en 1995, la Ley extremeña no contradecía las bases del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, ni por tanto el precepto de la Constitución que reserva a las instituciones generales del Estado la competencia básica en esa materia (art. 149.1.18ª [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)). La antinomia se produjo luego, cuando las Cortes Generales modificaron la normativa sobre situaciones jurídicas de los funcionarios, en términos que resultan incompatibles con la normativa autonómica preexistente.

Esta colisión entre la Ley de la Comunidad Autónoma y la posterior Ley básica del Estado, que hace que una norma que fue aprobada válidamente resulte sobrevenidamente contraria a la normativa básica estatal, no puede ser confundida con una situación completamente distinta: la que resulta de una Ley autonómica que, en el momento mismo en que es aprobada, contradice directamente la Constitución. Este último es el supuesto que da lugar sin más a la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de una Ley.

Entendemos, sin embargo, que las colisiones entre Leyes autonómicas y Leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas, pueden y deben ser resueltas directamente: a) En primer lugar, llevando a cabo una interpretación de los preceptos estatales y autonómicos que permita conjugar su aplicación, mostrando que la contradicción entre ellos es meramente aparente, y en su caso haciendo prevalecer la interpretación de las Leyes que es conforme con la Constitución y el orden constitucional de competencias ([STC 236/2000, de 16 de octubre \[RTC 2000, 236\]](#) , FF. 3 y 5, y art. 5 [LOPJ \[RCL 1985, 1578, 2635\]](#)); y b), ya en segundo lugar, cuando dicha interpretación conjunta no fuera posible, dando aplicación a la normativa básica estatal, pues la legislación básica debe prevalecer sobre las Leyes autonómicas que, a pesar de haber sido aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas –en sentido estricto– de las Comunidades Autónomas, sino de competencias de «desarrollo legislativo» de las bases del Estado, como era aquí el caso.

4

Esta conclusión se desprende no sólo de la lógica relación existente entre competencias para establecer las bases y para desarrollarlas, sino de un precepto expreso de la Constitución: la ya citada **cláusula de prevalencia** que, como es sabido, dispone que las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas» (art. 149.3, inciso 3, [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)). Pero esta prevalencia no da lugar a la nulidad de la norma autonómica, que fue válida en el momento de su aprobación cuando las bases del Estado eran diferentes, sino a su inaplicación, una vez que las nuevas normas básicas del Estado despliegan su eficacia, comprimiendo o desplazando a las de la Comunidad Autónoma que hasta entonces habían venido rigiendo sin mácula alguna de inconstitucionalidad.

5

Sostener que las modificaciones sobrevenidas en la legislación básica estatal desplazan las normas autonómicas incompatibles con ellas, sin necesidad de declararlas inconstitucionales ni nulas, hace posible una aplicación natural, racional y sin dilaciones indebidas del sistema jurídico complejo propio del Estado de las autonomías creado por la Constitución. Es preciso tener en cuenta que la legislación básica no es estática sino dinámica, y sufre modificaciones en función de las distintas políticas que lícitamente puede seguir el legislador estatal en distintos momentos. Modificaciones en modo alguno excepcionales en el funcionamiento de un Estado autonómico maduro, que se producen cada vez con mayor frecuencia en un ordenamiento complejo y que obligan a reajustes muy distintos. Este cúmulo creciente de reajustes entre normas diversas no es monopolio exclusivo de este Tribunal, que tiene como función primordial garantizar la supremacía de la Constitución sobre la Ley; no es lo suyo, como tarea primera, resolver colisiones entre normas, aunque sean de rango legal.

6

Resulta innecesario entrar a precisar ahora los distintos supuestos de conflictos internormativos que pueden plantearse en el Estado de las autonomías: este Tribunal no tiene entre sus funciones «crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica» ([SSTC 102/1995, de 26 de junio \[RTC 1995, 102\]](#) , F. 9, y [156/1995, de 26 de octubre \[RTC 1995, 156\]](#) , F. 3). En este momento basta con advertir que todos los Tribunales de Justicia tienen la facultad de resolver directamente las colisiones que se producen –cada vez con mayor frecuencia– entre las normas autonómicas, aprobadas válidamente en su momento, y las

posteriores Leyes del Estado que modifican las bases de una materia. Si el Juez estima que la Ley estatal no es realmente básica, a pesar de declararse como tal, y que por tanto la [Ley estatal vulnera el art. 149 CE \(RCL 1978, 2836\)](#), debe elevar cuestión de inconstitucionalidad (a tenor de los arts. 35 [LOTC \[RCL 1979, 2383\]](#) y 5 [LOPJ \[RCL 1985, 1578, 2635\]](#)). Sin embargo, si el Juez estima que la Ley estatal es básica, tanto material como formalmente ([SSTC 69/1988, de 19 de abril \[RTC 1988, 69\]](#), F. 6, y [233/1999, de 20 de diciembre \[RTC 1999, 233\]](#), F. 5), deberá fallar de conformidad con la Ley estatal, en su caso inaplicando la Ley autonómica que resulta incompatible con ella, exactamente igual que si la Ley de la Comunidad Autónoma contradijera disposiciones del Derecho comunitario ([SSTC 28/1991, de 14 de febrero \[RTC 1991, 28\]](#), F. 6, y [64/1991, de 22 de marzo \[RTC 1991, 64\]](#), F. 4; SSTJCE **Simmenthal** de 1978, y [Ford España de 1989 \[TJCE 1990, 12\]](#), FF. 17-19).

7

Todo lo anterior no impide, desde luego, que este Tribunal mantenga su jurisdicción indeclinable para asegurar la supremacía de la Constitución y el ordenado reparto de competencias establecido por ella y por los Estatutos de Autonomía, que es la premisa que sostuvo la doctrina de la [STC 163/1995, de 8 de noviembre \(RTC 1995, 163\)](#) (F. 4). Primero porque, como ha dejado claro la reciente [Sentencia 173/2002, de 9 de octubre \(RTC 2002, 173\)](#), cualquier resolución judicial que inaplica una Ley de una Comunidad Autónoma sin justificación vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, y puede ser controlada en sede de amparo constitucional. Y, en segundo lugar, porque no es difícil discernir supuestos en los que el deslinde de la competencia del Estado sobre las bases, y la competencia de una Comunidad Autónoma sobre el desarrollo legislativo, se presenta como una cuestión inseparable del juicio sobre la interpretación y aplicación de las Leyes respectivas.

En estos casos quedaría siempre abierto el cauce de la cuestión de inconstitucionalidad, tanto sobre la legislación estatal como sobre las disposiciones autonómicas implicadas. Así lo muestra la [STC 159/2001, de 5 de julio \(RTC 2001, 159\)](#), que se pronunció a instancia de una Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre la constitucionalidad de sendas Leyes estatales y catalanas, en materia de urbanismo, de aplicación conjunta. O, incluso, podría entenderse abierta la vía del recurso de inconstitucionalidad, en la medida en que se siguiera aceptando que una Ley autonómica, que contradice una Ley básica estatal, sufre una inconstitucionalidad «mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado... permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica –material y formal– invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (como este Tribunal mantiene explícitamente desde la [STC 60/1993, de 18 de febrero \[RTC 1993, 60\]](#), F. 1). Doctrina esta última cuyo mantenimiento requeriría una explicación y una fundamentación suficientes, que la Sentencia de la mayoría no da.

Esta concurrencia de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción propia de los órganos del Poder Judicial, para hacer posible un mejor y más eficaz sistema de aplicación del ordenamiento jurídico consustancial a nuestro Estado autonómico de Derecho, no es algo nuevo o aislado. Se viene reconociendo con naturalidad en el caso de las Leyes anteriores a la Constitución, desde la [Sentencia de Pleno 4/1981, de 2 de febrero \(RTC 1981, 4\)](#) (F. 1), precisamente porque, como en el caso actual, la Constitución fue aprobada cuando ya se encontraban en vigor unas Leyes que, en el momento en que habían sido promulgadas, eran plenamente válidas y no contradecían preceptos entonces inexistentes. También se acepta sin ambages en el caso de la legislación delegada, pues todos los Jueces y Tribunales pueden verificar si los textos refundidos y articulados respetan las bases aprobadas por las Cortes Generales, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para enjuiciar si el correspondiente Decreto Legislativo cumple los límites trazados por el art. 82 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) ([SSTC 51/1982, de 19 de julio \[RTC 1982, 51\]](#), F. 1; [47/1984, de 4 de abril \[RTC 1984, 47\]](#), F. 3; y [159/2001, de 5 de julio \[RTC 2001, 159\]](#), F. 5). Precisamente porque, como en este caso, la labor de cotejo de unos textos de rango legal con otros, su interpretación conjunta y la selección de la norma aplicable forma parte de la esencia de la potestad de juzgar ([STC 90/1990, de 23 de mayo \[RTC 1990, 90\]](#)).

8

Pero la intervención de este Tribunal, cuando fuera impetrada por quienes están legitimados para hacerlo, se limitaría a declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica, que no fuese compatible con las nuevas bases estatales, pero no su nulidad. La premisa del art. 39.1 de nuestra [Ley Orgánica \(RCL 1979, 2383\)](#) consiste en una contradicción directa entre una Ley y la Constitución. Sin embargo, el supuesto de «inconstitucionalidad mediata o indirecta» de una Ley autonómica por contradecir la legislación básica sobrevenida sería uno de esos casos en que quiebra la conexión entre inconstitucionalidad y nulidad, casos detectados por este Tribunal en varias Sentencias ([SSTC 45/1989,](#)

[de 20 de febrero \[RTC 1989, 45 \]](#) , F. 11; [96/1996, de 30 de mayo \[RTC 1996, 96 \]](#) , F. 23; [195/1998, de 1 de octubre \[RTC 1998, 195 \]](#) , F. 5), y que revisten una singular importancia en el ordenamiento complejo propio del Estado de las autonomías, como muestran los numerosos fallos en que la contradicción de Leyes con el orden constitucional de competencias no ha dado lugar a la nulidad de las normas estatales, sino a la delimitación de su ámbito de vigencia (por ejemplo, [SSTC 95/1984, de 18 de octubre \[RTC 1984, 95 \]](#) , FF. 3 y 4 y fallo; [125/1984, de 20 de diciembre \[RTC 1984, 125 \]](#) , F. 2 y fallo; [53/1988, de 24 de marzo \[RTC 1988, 53 \]](#) , F. 1 y fallo; [227/1988, de 29 de noviembre \[RTC 1988, 227 \]](#) , F. 23 y fallo; [133/1990, de 19 de julio \[RTC 1990, 133 \]](#) , F. 10 y fallo; [233/1999, de 16 de diciembre \[RTC 1999, 233 \]](#) , F. 38 y fallo; [206/2001, de 22 de octubre \[RTC 2001, 206 \]](#) , FF. 9-12 y 21, y fallo; [95/2002, de 25 de abril \[RTC 2002, 95 \]](#) , F. 19 y fallo).

9

Por los razonamientos anteriores discrepamos de la Sentencia de la mayoría. La colisión de la Ley de Extremadura con las nuevas bases estatales no acarrea su inconstitucionalidad, sino su mero desplazamiento, que debe ser declarado en principio por los Tribunales de Justicia. O, al menos, la Sentencia hubiera debido hacer explícitas las razones por las que, en este caso, el juicio sobre la interpretación y aplicación de los preceptos legales implicados (la [Ley extremeña 5/1995 \[RCL 1995, 1607 y LEXT 1995, 77 \]](#) y la [Ley estatal 13/1996 \[RCL 1996, 3182 \]](#)) debía ser resuelto simultáneamente con un juicio sobre la constitucionalidad de las Leyes en cuestión. Sólo esa justificación pormenorizada hubiera hecho posible justificar un fallo estimatorio del recurso, y llegar a declarar inconstitucional la Ley autonómica, con los consiguientes efectos jurídicos.

Lamentamos discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, cuyas opiniones siempre respetamos y ponderamos, examinándolas con cuidado.

Firmamos este Voto en Madrid, a veintidós de enero de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.