

**Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/1981 (Pleno ), de 22 diciembre**

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 221/1981.

Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant

Promovido por el Presidente del Gobierno.

Ley de la Generalidad de Cataluña 3/1981, de 22-4-1981, sobre Bibliotecas: art. 13.2 y Disposición Transitoria 2ª, apartado 1º: inconstitucionalidad.

Formulado voto particular a la presente resolución

-----

El pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número de registro 221/1981, promovido en 29 de julio de 1981 por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el artículo 13.2 y disposición transitoria segunda, apartado 1.º, de la Ley de la Generalidad de Cataluña número 3/1981, de 22 de abril (RCL 1981\2741), sobre Bibliotecas. En el recurso han comparecido el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, representados, respectivamente, por el Letrado don Manuel M. Vicens i Matas y por su Presidente, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant.

I. ANTECEDENTES

1. En 29 de julio de 1981, el Abogado del Estado interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 13.2 y disposición transitoria segunda, número 1, de la Ley de la Generalidad de Cataluña 3/1981, de 22 de abril, sobre Bibliotecas. En el recurso se pretende que este Tribunal declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de tales preceptos, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

A) La declaración de inconstitucionalidad del artículo 13.2 de la Ley 3/1981 procede, a su juicio, porque viola el principio de igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a la función pública, reconocido en el artículo 23 de la Constitución (RCL 1978\2836), el artículo 149.1.18, que reserva al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, y por último, el 149.1.30 de la propia Norma, que atribuye al Estado la

competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales».

La igualdad que el artículo 23 garantiza, en conexión con el 103.3 de la Constitución, es la relativa a la conformación de las categorías legales referentes a las condiciones o requisitos de acceso, por lo que -afirma el Abogado del Estado- al existir una identidad de funciones entre el personal técnico bibliotecario que menciona el precepto impugnado y el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, la diferencia en el régimen de titulación y acceso respecto de funciones idénticas no se justifica por las singularidades que pudiera demandar una cierta especialización en lengua, literatura e historia catalanas, de modo que puede considerarse que la exigencia de que se tenga la formación y titulación de una determinada Escuela (la de Bibliología de Barcelona) es desproporcionada y, por ello, inconstitucional.

La incompetencia de la Generalidad de Cataluña se fundamenta en que la competencia atribuida a la misma por el Estatuto (RCL 1979\3029) en materia de cultura y de archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal (artículo 9, números 4 y 6 del Estatuto) no comprende la regulación autónoma de aspectos básicos que afectan a la propia esencia de la carrera administrativa y a las condiciones de titulación y acceso a la función misma, dada la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18 de la constitución en materia de función pública. Y más aún, porque la propia Norma establece la competencia exclusiva del Estado -artículo 149.1.30- para la «regulación de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», por lo que, afirma el Abogado del Estado, el artículo 13.2 impugnado se inmiscuye en una competencia ajena al exigir para el desempeño de una función pública unos condicionamientos de perfección y titulación no previstos ni regulados por el Estado, reservando al Gobierno de la Generalidad unas facultades de «homologación» que constituye precisamente uno de los conceptos propios de la competencia estatal.

B) en cuanto a la disposición transitoria segunda, el Abogado del Estado entiende que impone a los funcionarios actuales el deber de acceder a una determinada formación y titulación, con lo que viene a situar a dicho personal bajo la exigencia del artículo 13.2. Ello supone dar a la Ley una eficacia retroactiva que afecta al derecho al cargo de funcionario e infringe el artículo 9.3 de la Constitución y la disposición transitoria quinta del Estatuto de Cataluña.

2. En 4 de agosto de 1981, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad y dar traslado de la misma para alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento de Cataluña y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad y comunicar al Presidente de la misma la suspensión del precepto y disposición impugnados, producida al haber invocado el demandante el artículo 161.2 de la Constitución.

3. En 20 de agosto de 1981, el Presidente del Congreso comunica a este Tribunal que la Cámara no hará uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones. Y en 4 de septiembre de 1981, el Presidente del Senado solicita que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979\2383).

4. Por escrito de 15 de septiembre de 1981, el consejo Ejecutivo de la Generalidad, tras una amplia exposición de las características de la Escuela de Bibliología de Barcelona y de afirmar que la Ley impugnada excluye de su aplicación a las bibliotecas de titularidad estatal, pasa a concretar su oposición al recurso en la forma siguiente:

A) en cuanto a la pretendida vulneración del principio de igualdad por el artículo 13.2 de la Ley impugnada, afirma que no hay identidad de función, ya que el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos precisa título universitario superior, mientras que los titulados de la Escuela de Bibliología de Barcelona son equivalentes a los de grado medio, lo que conduce también a una diferenciación de coeficientes; el primer Cuerpo mencionado tiene a su cargo las bibliotecas del Estado, normalmente las grandes bibliotecas generales o especializadas, mientras que los Bibliotecarios de la Escuela de Barcelona prestan sus servicios en bibliotecas no estatales, sean populares o especializadas. Considera el Abogado de la Generalidad que la diferencia de función explica y justifica la de formación y titulación, y añade además que está también justificada por el hecho de que se trata de distintas Administraciones públicas. Por otra parte, la Generalidad actúa dentro de la competencia que sobre bibliotecas le confiere el artículo 9.6 del Estatuto.

B) Respecto a la incompetencia de la Generalidad, por incidir el artículo 13.2 en el ámbito de competencia reservado al Estado por el artículo 149.1.18, en relación «a las bases del régimen estatutario de la función pública», el Consejo Ejecutivo entiende que en ningún caso éstas establecen en la actualidad ni podrán establecer en el futuro con carácter general y preceptivo un sistema único para el acceso a la función pública, porque esto sería tanto como negar a las Comunidades Autónomas e incluso a las Corporaciones Locales la posibilidad de tener sus propios funcionarios, en contra del principio constitucional de autonomía de dichos Entes.

C) El precepto mencionado tampoco infringe el artículo 149.1.30 de la Constitución, ya que lo que hace la norma impugnada es exigir unos conocimientos acreditados mediante el diploma, certificado, título, o como se le quiera llamar, de una escuela preexistente, lo que es algo muy distinto a legislar regulando las condiciones de obtención, expedición u homologación de títulos académicos y profesionales.

Por otra parte debe hacerse notar que, según afirma el Abogado de la Generalidad, la Escuela de Bibliografía ha solicitado su reconocimiento como Escuela Universitaria en 1974, sin que se haya resuelto todavía el expediente, aun cuando expone las razones por las que cree se adoptará en breve la correspondiente resolución, una vez se ha producido la creación, por Real Decreto 3.104/1978 (RCL 1979\54), de las enseñanzas de biblioteconomía y documentación a nivel de Escuelas Universitarias, y la fijación de directrices para los planes de estudios por Orden ministerial de 24 de febrero de 1981 (RCL 1981\641). Mientras tanto, a su juicio, la situación actual es la derivada del escrito del Ministerio de Educación Nacional del 5 de febrero de 1953, por el que se le reconoció el carácter de una Escuela Profesional Superior, calificación que correspondería en la actualidad al título de Formación Profesional de tercer grado.

D) Por último, el Abogado de la Generalidad estima que la disposición transitoria segunda no viola el principio de irretroactividad establecido por el artículo 9.3 de la Constitución, porque éste afecta a los derechos individuales, pero no a los derechos

adquiridos. Y dado que en la Ley no hay ninguna norma de la que pueda deducirse la pérdida del puesto de trabajo por quienes en el futuro no obtengan la formación y titulación requeridas, no puede deducirse que se haya lesionado ningún derecho fundamental del título I de la Constitución. Entiende además el Abogado de la Generalidad que a partir del texto catalán del precepto en el que se dice que el Departamento ... «ha de vetllar» y no «vetllará», queda claro que falta toda imposición de deber a los funcionarios y hay solamente un mandato al citado Departamento para que ejerza un «impulso diligente». Nada se opone, por tanto, a que la disposición transitoria impugnada sea interpretada de acuerdo con y no en contra de la disposición transitoria 6.<sup>a</sup>, 5 del Estatuto. Todo ello haciendo abstracción del hecho de que el tema planteado es meramente académico, pues la totalidad de las bibliotecas populares están servidas por Bibliotecarios con título de la Escuela de Barcelona.

4. (Así aparece este número 4 en el B. O. del Estado.) En 16 de septiembre de 1981 el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, formula escrito de alegaciones por el que se opone a la estimación del recurso de acuerdo con las consideraciones siguientes:

En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 13.2 de la Ley impugnada, entiende que la cuestión se centra en un problema de competencias, dado que no se ha podido producir una vulneración del principio de igualdad, puesto que no existe la equivalencia de funciones que postula la representación del Gobierno del Estado, teniendo en cuenta la especialización en materia de lengua, literatura, historia y cultura catalana que razonablemente debe exigirse, y que impone necesariamente una formación profesional adecuada y específica.

Entrando en el tema de la competencia, el Presidente del Parlamento de Cataluña entiende que la Generalidad es competente para dictar la norma impugnada porque en virtud del Estatuto lo es para regular el ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 9.23), el régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 10.1.1), y el relativo a los funcionarios de la Administración Local (artículo 9.8), sin que la competencia del Estado en materia de función pública (artículo 149.1.18), abarque los aspectos organizatorios, a los que afirma pertenece el régimen de acceso. Por otra parte, el artículo 13.2 no viene a fijar un requisito para el ejercicio de la profesión bibliotecaria, lo que está dentro de las atribuciones de la Generalidad para regular el ejercicio de las profesiones tituladas con independencia de la titulación académica que deberá tener el personal y que será la que reglamentariamente fije el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en virtud de la habilitación que le otorga la propia Ley (artículo 13.1).

Respecto a la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1981, el Presidente del Parlamento estima que haya que distinguir entre los funcionarios traspasados y el resto del personal. Respecto de los primeros resulta posible la utilización de la categoría de los derechos adquiridos, pero no por aplicación del principio de irretroactividad del artículo 9.3 de la Constitución, sino de la disposición transitoria 6.<sup>a</sup>, 5 del Estatuto, lo que significa que la disposición impugnada no puede implicar en ningún caso la pérdida del cargo de funcionario, sino que ha de entenderse limitada a un requisito de perfeccionamiento, aspecto en el cual no puede hablarse de derechos adquiridos. Por el contrario, en el caso del resto del personal tal límite no funciona, puesto que no se halla protegido por el Estatuto de Autonomía y no puede estarlo por el principio de

irretroactividad, ya que el artículo 9.3 de la Constitución no se refiere en este punto al legislador, sino a las disposiciones generales de la Administración.

En conclusión, el Parlamento de Cataluña entiende que procede desestimar el recurso en su totalidad o, subsidiariamente, dictar sentencia interpretativa en el sentido que resulta de las alegaciones formuladas, en el caso de que se considere necesario para determinar la plena constitucionalidad de la Ley.

5. En relación al alcance de las disposiciones ya citadas, debe precisarse que el Real Decreto 3.104/1978 establece el título de Diplomado en Biblioteconomía y Documentación, que obtendrán quienes superen los estudios en las Escuelas Universitarias correspondientes (artículo 2.3), y prevé en su artículo tercero la aplicación, en su caso, de lo dispuesto en la Orden de 17 de mayo de 1969 (RCL 1969\985 y NDL 10455), sobre convalidación de estudios a los realizados sobre materias propias de estas enseñanzas por tiempo superior a dos cursos en Centros estatales o no estatales. Por otra parte, la Orden ministerial de 24 de febrero de 1981 fija directrices para la elaboración de los planes de estudio de dichas Escuelas y establece - número 2- que «comprenderán un núcleo común de enseñanzas obligatorias y otras optativas teniendo en cuenta, fundamentalmente, que los estudios tiene como objetivo principal la formación de profesionales que han de desarrollar su actividad en bibliotecas populares o públicas, locales o comarcales, o bibliotecas especializadas que no entrañen especial dificultad, y prestar su colaboración en las grandes bibliotecas generales o especializadas y en Centros de Documentación.

6. Por providencia de 10 de diciembre de 1981 se señaló para deliberación el día 17 siguiente en el que se deliberó y votó.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El objeto del presente recurso es decidir acerca de la constitucionalidad del artículo 13, número 2 y disposición transitoria segunda, número 1, de la Ley de 22 de abril de 1981, de Bibliotecas, del Parlamento de Cataluña («Diario Oficial de la Generalidad» de 29 de abril). Aun cuando ambos preceptos tienen un carácter complementario, como se verá más adelante, conviene referirse separadamente a cada uno de ellos, tal y como se ha hecho en los escritos presentados. A tal efecto, en aras de la debida claridad, es necesario partir de la redacción completa del artículo 13, de cuyo número dos vamos a tratar en primer lugar, que dice así:

1. Todas las bibliotecas definidas en el apartado 1, letras b) y c) del artículo segundo (las públicas y de interés público), deberán contar con personal Bibliotecario Técnico especializado, en número suficiente y con el nivel que exijan las distintas funciones, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Govern de la Generalitat, oído el Consell de Biblioteques.

2. El personal Técnico bibliotecario deberá contar con la formación y la titulación de la Escola de Bibliologia de Barcelona, o las que pueda determinar el Govern de la Generalitat, siempre que sean de rango equivalente.

El Abogado del Estado sostiene que el número dos del precepto transcrito es inconstitucional por entender que vulnera el principio de igualdad establecido por el

artículo 23.2 de la Constitución, en relación al acceso a las funciones y cargos públicos, y asimismo, que invade el ámbito de la competencia atribuida al Estado en materia de función pública y de títulos académicos y profesionales, por el artículo 149.1, apartados 18 y 30 de la Constitución. Por consiguiente, debemos examinar cada una de estas posibles causas de inconstitucionalidad, comenzando por la del artículo 149.1.30 que es la referente a los títulos académicos y profesionales, dado que puede afectar a todo el personal Técnico bibliotecario a que se refiere el precepto impugnado y no sólo a la función pública.

2. El problema que se plantea en primer término es, por tanto, el de delimitar si la regulación del artículo 13.2 entra dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma o de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución.

Para solucionar la cuestión suscitada es necesario efectuar unas precisiones acerca de los principios de la Constitución en orden al reparto de competencias, en la medida necesaria para determinar el criterio a seguir en los supuestos en que, según la perspectiva que se utilice, pueda llegarse a conclusiones contradictorias. Para lo cual, es necesario recordar que la Constitución distingue entre distintos niveles del interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (artículos 150.3, 155.1 y 137 entre otros). En concreto, la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución, y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto.

La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente- de ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y sólo si, aun aplicado este criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento, habrá que determinar la competencia que debe prevalecer.

3. Planteada así la cuestión, debe hacerse notar que la competencia de la Generalidad en la que se apoya directamente el artículo 13.2, impugnado, es la contenida en el artículo 9.º, número 6, del Estatuto, que dice así:

«La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:  
6. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal ...».

Lo que tenemos que decidir, partiendo del precepto transcrito, es si el artículo 13.2 de la Ley impugnada puede incluirse dentro del contenido inherente a tal competencia o, por el contrario, en el inherente a las reservadas al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de:

«Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales ...».

Pues bien, la consideración de estos preceptos permite afirmar, con toda claridad, que el artículo 13.2 impugnado ha de incluirse en el contenido inherente de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución, que comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad. ex., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado.

En efecto, si se observa el precepto impugnado se advierte enseguida que no exige el título correspondiente a un nivel, o ciclo dentro de tal nivel, o especialidad, sino la titulación de una determinada Escuela (aún no homologada en los términos solicitados) y, lo que es decisivo, atribuye al Gobierno de la Generalidad la competencia para homologar a tal titulación otras que sean de rango equivalente; con lo que se invade de forma patente el contenido inherente a la competencia del Estado.

4. Pero el precepto impugnado no produce sólo una infracción del artículo 149.1.30 de la Constitución. Y ello, porque al invadir, en la forma en que lo hace, esta competencia del Estado, está infringiendo simultáneamente el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución con carácter general, y el artículo 23.2 en relación al acceso a los cargos y funciones públicos.

Con esta afirmación no se trata de cuestionar las facultades de que pueda gozar la Generalidad, como titular de la competencia en materia de bibliotecas, para determinar la cualificación técnica que deben poseer quienes hayan de prestar servicio en éstas. Desde la perspectiva del principio de igualdad, del que tratamos ahora, no puede dudarse de que una norma diferenciadora de este género no es violatoria de tal principio (artículo 14 CE) ni, en particular, del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23 CE), siempre que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos, pero no al procedimiento seguido para adquirirlos o al Centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas sí implica ya una diferencia no justificada y, en consecuencia, una violación del principio de igualdad. La norma impugnada en el presente recurso no es, por esta razón, compatible con la Constitución.

En efecto, el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada ciclo, en su caso, a cada especialidad, ha de tener el mismo valor en toda España y, desde una perspectiva legal, no se puede valorar desigualmente el acreditativo de haber cursado los estudios en cada Centro (por ejemplo, Licenciado en Derecho por tal o cual Facultad). Todos los títulos obtenidos en cada nivel, ciclo o especialidad tienen el mismo valor y no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en la que han obtenido su título, porque tal desigualdad no tiene justificación razonable alguna y, en consecuencia, es contraria al principio de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución, de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de

2 de julio de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 20) y 10 de noviembre siguiente («Boletín Oficial del Estado» del 19) (RTC 1981\22 y RTC 1981\34).

Y si la desigualdad se produce con este carácter general, es claro que se produce también de forma específica en relación a los ciudadanos que pretendan acceder al ejercicio de la función pública en una biblioteca de este carácter, ya que no se les exigirá un título de nivel nacional (en la forma antes vista), sino el de una determinada escuela u otro equiparado a la misma, quedando excluidos los ciudadanos que teniendo estudios del mismo nivel y, en su caso, ciclo y especialidad, no los haya cursado en tales Escuelas.

Por otra parte, debe además señalarse que, de acuerdo con el artículo 53.1 en conexión con el 149.1.1.º de la Constitución, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales -entre ellos el acceso a las funciones públicas del artículo 23.2 CE-, está reservada, en todo caso, a una Ley General del Estado. Y entre tales condiciones básicas ha de incluirse, como antes veíamos, la relativa a que el requisito de titulación que se exija sea el de un título académico o profesional de un nivel, ciclo y especialidad, en su caso, de los fijados por el Estado con carácter general, y no el de una o varias Escuelas. Lo que evidencia hasta qué punto la vulneración del artículo 149.1.30 y del principio de igualdad están en este caso inescindiblemente unidas.

En fin, y para terminar el examen del principio de igualdad, debe hacerse notar que tampoco podría justificarse la exigencia de un solo tipo de estudios, que se considera propio de Escuela Universitaria (aun cuando no estén todavía homologados), sobre la base de que la Ley sólo comprende las denominadas bibliotecas populares y las especializadas. Y ello porque afecta a todas las públicas y de interés público (excluidas las del Estado), incluida la biblioteca de Cataluña (artículo 7.1), lo que evidencia que el ámbito de la ley es de alcance superior.

5. Por último, y también en relación con el artículo 13.2, impugnado, se ha aducido que vulnera el artículo 149.1.18 de la Constitución que reserva al Estado la competencia exclusiva en relación a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios ello, por entender que una de las bases del régimen estatutario de la función pública consiste en que al personal que desarrolle funciones similares en cualquier Administración se le debe exigir idéntica titulación.

El Tribunal no aprecia que este criterio, con la amplitud expuesta, se refleje de modo inequívoco y generalizado, con el carácter de básico, en la actual legislación de funcionarios, sin que sea necesario ahora entrar en mayores precisiones; pero sí debe afirmar, en todo caso, que ésta será normalmente una consecuencia natural de la competencia del Estado en materia de títulos académicos y profesionales, con el efecto habilitante correspondiente, y del principio de igualdad en los términos vistos.

En efecto, en el ejercicio de sus competencias, sea en materia funcionarial, de régimen local, o las relativas al ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 10.1.1 y 9, números 8 y 23 del Estatuto), la Comunidad siempre tendrá que partir, al menos, el contenido y efectos reconocidos a los títulos académicos o profesionales por el Estado, pues de otro modo vendría a regular su alcance, y siempre tendrá el límite de que cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni

podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículos 149.1.30, 14, 23 y 149.1.1 de la Constitución).

6. Pasamos ahora a examinar la disposición transitoria segunda, número 1, de la Ley 3/1981, también impugnada, que dice así:

«El Departament de Cultura y Mitjans de Comunicació velará para que el personal actualmente en funciones que no tenga la formación y titulación que exige el artículo 13, apartado segundo, acceda a ellas en el plazo que fije este Departamento, oído el Consell de Biblioteques y le facilitará los medios necesarios para ello».

El sentido de la mencionada disposición transitoria es el mismo del artículo 13.2 indicado, sólo que con relación al personal actualmente en funciones. Las mismas razones que allí nos condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del precepto son aquí de aplicación por cuanto, como es claro, la Ley impugnada no puede en modo alguno imponer a tal personal el que obtenga una titulación que no es la de un nivel o ciclo de los establecidos por el Estado con carácter general. Ello, aun cuando se excluya de tal obligación a los funcionarios traspasados en aplicación de la disposición transitoria sexta, número 5, del Estatuto, aceptando la interpretación propuesta por el Parlamento de Cataluña.

En definitiva la Ley pretende imponer una titulación que no corresponde a un nivel o ciclo del carácter general ya señalado, tanto como requisito para acceder al ejercicio de la profesión (en el caso de las bibliotecas de interés público) o de la función pública (en el caso de las bibliotecas públicas), artículo 13.2, como en relación al personal en funciones que no tenga la formación y titulación que exige el artículo mencionado, hasta el punto de que puede quedar afectado el derecho al cargo (antecedente 4); con lo cual, en consecuencia, invade las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución, en relación a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y vulnera el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, todo ello en la forma antes señalada.

Por otra parte, declara la inconstitucionalidad del artículo 13.2 de la Ley, queda vacía de contenido la disposición transitoria impugnada que lo toma como punto de partida, por lo que dada la conexión existente procedería en todo caso declarar la nulidad de la disposición mencionada de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La conclusión anterior hace innecesario entrar en el examen de si la disposición impugnada vulnera o no lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución en orden a la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

En fin, en contra del tenor literal de la Ley y de la interpretación del propio Parlamento, no podemos aceptar la que propone el Abogado de la Generalidad en orden a que el sentido del precepto es el de imponer al Departament de Cultura y Mitjans de Comunicació el deber de estimular al personal en funciones para que adquiera la correspondiente formación y titulación. Con ello, no se pone en duda la existencia en el Parlamento de Cataluña de facultades suficientes para dar a los órganos ejecutivos de la Generalidad el mandato de organizar cursos de perfeccionamiento para funcionarios o,

incluso, para personal no funcionario, pero en alguna medida vinculado a la Generalidad, cursos que, naturalmente, habrán de tener lugar en algún Centro concreto, directamente designado por el Parlamento o elegido por el órgano ejecutivo habilitado. Pero, según se ha visto, no es un mandato de esta naturaleza el contenido de la disposición transitoria impugnada y, como ya afirmábamos en nuestra Sentencia de 10 de noviembre de 1981 («Boletín Oficial del Estado» de 19 de noviembre), la posibilidad de interpretar la norma tiene también sus límites y no puede llegarse a entender que dice lo contrario o algo sustancialmente distinto de lo que dice.

## FALLO

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

Ha decidido:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo trece, número dos, y de la disposición transitoria segunda, número uno, de la Ley de la Generalidad de Cataluña número 3/1981, de 22 de abril, de Bibliotecas, publicada en «Diario Oficial» número 123, de 29 de abril de 1981.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 22 de diciembre de 1981.-Manuel García Pelayo y Alonso.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Francisco Rubio Llorente.-Gloria Begué Cantón.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Plácido Fernández Viagas.-Antonio Truyol Serra.-Firmados y rubricados.

Voto particular

que formula el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1981, de 22 de abril, de la Generalidad de Cataluña, sobre Bibliotecas y al que se adhiere el Magistrado don Luis Díez Picazo.

Haciendo uso de la facultad que nos concede el artículo 90, número 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), manifestamos nuestra discrepancia respecto a la fundamentación y decisión contenidas en la sentencia que declara la inconstitucionalidad del artículo 13, número 2, y de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Ley de la Generalidad de Cataluña, número 3/1981, de 22 de abril, sobre Bibliotecas. Disentimos también, como hemos indicado, de la decisión o fallo.

1. La Sentencia fundamenta la inconstitucionalidad del artículo 13, número 2, de la referida Ley de Bibliotecas en la supuesta invasión por aquel precepto de la competencia exclusiva que el artículo 149, número 1.30, atribuye al Estado respecto a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Frente a ello formulamos las observaciones siguientes:

a) El artículo 13, número 2, de la Ley de Bibliotecas se limita a exigir para la designación del personal técnico bibliotecario que sirva en las Bibliotecas «públicas» y

«de interés público» de la red bibliotecaria de Cataluña «la formación y la titulación de la Escuela de Bibliología de Barcelona, o las que pueda determinar el Gobierno de la Generalidad, siempre que sean de rango equivalente». La palabra «titulación», aunque no muy feliz, resulta claro que significa el documento acreditativo de haber realizado con éxito los estudios que se cursan en la Escuela de Bibliología, que es un Organismo creado por la Mancomunidad de Cataluña en el año 1915 y que actualmente depende de la Diputación de Barcelona desde el año 1939. Deducir de esa sola palabra -titulación- que el precepto impugnado «crea» un título académico o profesional resulta a nuestro modo de ver forzado y excesivo, sobre todo si se tiene en cuenta que el precepto en cuestión habla de «formación» y «titulación», es decir, se refiere evidentemente o está referido a la preparación que confiere dicha Escuela y que se constata mediante el documento en que constan los estudios realizados en la misma con aprovechamiento.

b) El precepto impugnado, o toda la Ley, opera exclusivamente en el ámbito, de las Bibliotecas Públicas o de interés Público de Cataluña que no son de titularidad estatal (artículo 2, número 3, de la referida Ley) y sobre las que la Generalidad de Cataluña tiene «competencia exclusiva» (artículo 9, número 6, del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Resulta pues contrario a ese carácter exclusivo, respecto al cual no prevalecerán en caso de conflicto las normas del Estado (artículo 149, número 3, de la Constitución), el privar a la Comunidad Autónoma de la competencia para establecer requisitos para seleccionar el personal que ha de atender tales servicios bibliotecarios, entre los cuales pueden contarse determinados estudios -sobre todo si éstos son cursados en un Centro dependiente de un Organismo oficial de la propia Comunidad Autónoma-, como puede exigir también los conocimientos que estimen adecuados para el cumplimiento de la función. La negación de esta competencia supone imponer un recorte o cortapisa a esas competencias exclusivas que sólo sería admisible si la legislación impugnada violase el principio de igualdad u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

c) Tampoco considero que la frase «o las que pueda determinar el Gobierno de la Generalidad, siempre que sean de rango equivalente», puede interpretarse como que al Gobierno de la Generalidad se le reconozca por la Ley impugnada la facultad de homologar títulos, cosa que sería contraria a la competencia reconocida al Estado por el artículo 149, número 1.30, de la Constitución. La frase de referencia consideramos que no tiene otro alcance que el de prever la posibilidad de que existan personas con preparación obtenida en centros privados nacionales o hayan realizado estudios en el extranjero que les haya dado una formación equivalente a la obtenida en la Escuela de Bibliología de Barcelona, que se toma como punto de referencia.

La Sentencia, por otro lado, equipara homologación al llamado «valor habilitante» desde el punto de vista académico y profesional; pero, podemos afirmar que consideramos que ninguna competencia de homologación de títulos se desprende para el Gobierno de la Generalidad de la disposición contenida en el artículo 13, número 2, de la Ley impugnada. En efecto, no se trata de habilitar, con carácter general, para el ejercicio de una profesión, sino, como antes se ha dicho, de exigir un requisito en la selección de un sector del personal cualificado que ha de prestar sus servicios en una materia sobre la que tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la disposición considerada hay que interpretarla en el momento presente en el que, como se deja reflejado en el antecedente 5.º de la Sentencia se han creado con

carácter general por el Real Decreto 3.104/1978 los estudios de Diplomados en Biblioteconomía y Documentación, pero ni han empezado a impartirse las enseñanzas ni menos aún en España ningún cuidado que esté en posesión del referido título.

2. Respecto a la pretendida violación del principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución) mantenida en la sentencia y en especial en su relación con el acceso a los cargos y funciones públicas (artículo 23, número 2, de la Constitución), consideramos que no se da en el caso presente por diversas razones, cuales son:

a) Para que exista una violación del principio de igualdad es necesario que la desigualdad esté desprovista de una justificación objetiva y razonable. En el caso que nos ocupa y en el supuesto que se diera una tal desigualdad está justificada de forma objetiva y razonable por el hecho de que los estudios de la Escuela de Bibliología de Barcelona no tienen paralelo en ningún Centro de estudios de España por no existir hasta el momento otro similar. Por el contrario, en Barcelona cuentan dichos estudios con una tradición bien cimentada desde la creación, hace sesenta y un años, de la referida Escuela.

b) Los estudios de Bibliología o de Biblioteconomía y Documentación a nivel de Escuelas Universitarias no existen realmente en España en el plano de la realidad académica pese a su creación sobre el papel por el Real Decreto de 1 de diciembre de 1978, número 3.104/1978 («Boletín Oficial del Estado» de 9 de enero de 1979, número 8). No ha sido pues creada Escuela alguna en ninguna Universidad española hasta el momento y ello pese a tener normada su creación, la convalidación de estudios y las líneas directrices para la elaboración de los planes de estudios (Orden ministerial de 24 de febrero de 1981; «Boletín Oficial del Estado» de 14 de marzo, número 63).

Para que exista desigualdad y eventualmente discriminación entre aquellos que hayan realizado estudios en la Escuela de Bibliología de Barcelona y otros con estudios equivalentes en otros lugares de España faltan los términos de comparación dado que no hay diplomados en Biblioteconomía por el momento. Esta es la razón por la que no se acierta a comprender la afirmación contenida en la Sentencia de que «no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en la que han obtenido su título» el día en que aquellos diplomas existan en la realidad no podrá evidentemente ninguna Comunidad Autónoma pretender que el título de una Escuela localizada en su territorio tenga un valor preeminente respecto de otros obtenidos en otras Escuelas localizadas fuera de ellas. Solamente en este sentido cabe entender, a nuestro juicio, la referencia contenida en la Sentencia del artículo 23, número 2, de nuestra Constitución.

c) Tampoco puede hablarse de desigualdad respecto a los Licenciados o Diplomados universitarios en general, ya que ni unos ni otros, tienen una preparación específica en Bibliología. Precisamente por eso los aspirantes a los Cuerpos Facultativos de Archiveros y Bibliotecarios y de Ayudantes de Archivos, Bibliotecas y Museos tienen que probar dicha preparación en las oposiciones correspondientes; pero es evidente que no puede exigirse a las Comunidades Autónomas una determinada y discutida forma de selección del personal como es la oposición y menos en materias de su competencia exclusiva.

d) Finalmente, la Escuela de Bibliología de Barcelona está abierta a todos los ciudadanos que reúnan las condiciones generales establecidas por ella y sus estudios

pueden ser cursados por todos aquellos que superen las pruebas de admisión. Si bien es cierto que tienen una mayor facilidad para cursar dichos estudios los que vivan en Barcelona o en su proximidad geográfica esto es un hecho que no afecta en nada al principio de igualdad: pues la opinión contraria conduciría al absurdo de considerar como discriminados a todos aquellos ciudadanos que no vivieran en o cerca de una ciudad con Universidad o en lugares donde no hubiera el Centro oportuno de Enseñanza Media para realizar estudios de los referidos niveles.

3. Por lo que se refiere a la declaración de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda, número 1, de la Ley 3/1981 impugnada, no podemos compartir tampoco ni la fundamentación ni el fallo.

Las razones de la declaración de inconstitucionalidad de esta disposición se dice en la Sentencia que son las mismas que condujeron a una idéntica declaración respecto del artículo 13, número 2. Como ya hemos dicho anteriormente, consideramos que el artículo de referencia no invade las competencias reservadas al Estado por el artículo 149, número 1.30, de la Constitución ni es contrario al principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la misma. Como hemos aceptado el razonamiento de la Sentencia respecto del artículo 13, número 2, tampoco lo aceptamos por lo que se refiere a la disposición transitoria segunda, número 1.

Además consideramos conveniente añadir sobre la disposición de referencia las siguientes precisiones:

a) Que no se pretende dar a la misma efectos retroactivos, ni dispone que las personas que no realicen los estudios de perfeccionamiento cesen o vean afectado el propio título causal de la relación, y

b) Que contiene, a nuestro juicio, un mandato dirigido al Departamento de Cultura y Medios de Comunicación al que se le impone el deber de velar para que el personal actualmente en funciones sin la formación adecuada, la complete y perfeccione y se le ordena que facilite los medios necesarios para que la adquiera.

4. Como conclusión a todo lo anteriormente dicho podemos afirmar:

A. Que el artículo 13, número 2, de la Ley 3/1981, de 22 de abril, de la Generalidad de Cataluña sobre Bibliotecas no es inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que dicho precepto se limita a exigir un documento acreditativo de los conocimientos adecuados para el cumplimiento de un tipo especial de trabajo en las Bibliotecas «públicas» y de «interés público» de la red de Bibliotecas de Cataluña, sin que ello suponga la creación ni la homologación de ningún título académico profesional y que, por tanto, ha de entenderse que el precepto señalado no obsta a que el Estado, en virtud de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 149, número 1.30, de la Constitución, dé a los títulos que en su día se expidan de Diplomados en Biblioteconomía y Documentación el valor habilitante que se estime procedente.

B. La disposición transitoria segunda, número 1, de la referida Ley no es inconstitucional siempre que se interpreten las referencias al artículo 13, número 2, como se hace en el epígrafe A) del número IV anterior.

Madrid, 22 de diciembre de 1981.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Me adhiero: Luis Díez Picazo.-Firmados y rubricados.