

que ofrece, para este género de defectos, el artículo 901 bis, a), de la LECr.

Cuarto.—Los motivos cuarto y quinto del recurso de casación, que igualmente declara inadmisibles el auto impugnado, son variantes de un mismo razonamiento: el de que en la apreciación de las pruebas ha existido error de hecho. El primero de ellos señala como origen del error el que el fallo no ha tenido en cuenta documentos auténticos, entre los que señala las declaraciones de los procesados que figuran en las actuaciones y el acta misma del proceso. El segundo considera que el error se ha producido simplemente por no haber aplicado el juzgador el principio de la presunción de inocencia protegido por la Constitución.

Ambos motivos son rechazados por una doble razón, la de que no se precisan los particulares del documento auténtico que muestren el error de hecho de la resolución impugnada, según exige el artículo 855 de la LECr y la de que las declaraciones de los procesados y el acta del juicio oral no tienen el carácter de documentos auténticos capaces de abrir el camino excepcional de un nuevo juicio sobre los elementos fácticos del proceso. Este razonamiento que se ajustó a una línea jurisprudencial bien conocida cierra el paso en este asunto a toda posibilidad de que el Tribunal Supremo rectifique los errores del juzgador de instancia al que se imputa la lesión de un derecho fundamental.

Consecuencia de tanta gravedad sólo puede ser aceptada si efectivamente la norma procesal no es susceptible de ser interpretada en términos más favorables a la protección eficaz de los derechos, y sin duda sí puede serlo. El tenor literal del artículo 849 de la LECr apunta, en efecto y sin género de dudas, a aquellos supuestos en los que la existencia o inexistencia de un determinado hecho que el Tribunal sentenciador tuvo por probados resultan negados por un documento auténtico que no se tuvo en cuenta, pero ni implica que la exigencia de que el contenido de ese documento sea irrefutable, pues de otro modo no haría la salvedad de su posible desvirtuación, ni impide incluir entre los errores en la apreciación de las pruebas el que arranque de la inexistencia misma de éstas. No obliga ello a que el Tribunal de Casación haga nueva valoración de las existentes, sino a que constate su existencia, a que se verifique que se ha llevado a cabo «una mínima actividad probatoria producida con las garantías procesales que de alguna manera pueda entenderse de cargo y de la que se pueda deducir por tanto la culpabilidad del procesado», para utilizar la fórmula que emplea la ya citada sentencia de este Tribunal, de 28 de julio de 1981 («Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto).

La valoración como prueba de lo que legalmente no puede tener carácter de tal es sin duda el mayor error de hecho que en la apreciación de las pruebas cabe imaginar y como tal puede ser aducido para fundamentar el recurso de casación. Por tratarse, sin embargo, de una verdad «negativa», para utilizar el calificativo que el recurrente emplea en su escrito, no puede ser identificada en los mismos términos que las verdades «positivas» referidas a la existencia o inexistencia de un determinado hecho concreto. Respecto de éstas puede exigirse que se

precise de manera inequívoca cuál sea el contenido de verdad y cuál sea el documento auténtico que en concreto invalida la certeza de lo que en la sentencia se tiene por probado. Respecto de aquéllas, por el contrario, sólo cabe requerir que se precise que la presunción de inocencia, que es el punto de arranque obligado de toda causa penal, no ha quedado eliminada por el reconocimiento que el propio inculpado haya hecho de su culpabilidad, ni desvirtuada por la realización de alguna actividad probatoria, cuyos resultados han de ser valorados libremente por el juzgador de instancia.

La verificación del error alegado sólo puede hacerse mediante el examen de las actuaciones sumariales y de las actas del juicio oral que, efectivamente, si carecen de autenticidad intrínseca o material, pueden considerarse dotadas de autenticidad formal o extrínseca y, en consecuencia, si no pueden ser aducidas para sostener la verdad de las manifestaciones que en ellas se recogen, si pueden serlo para sostener que se hicieron y sobre todo, y esto es lo decisivo en el caso que aquí nos ocupa, para sostener que no se hicieron las manifestaciones ni se realizaron las actividades que en ellas no se incluyen, o de las que ellas no dan cuenta.

El error que el recurrente señala en su escrito de interposición del recurso de casación como particular «no contradicho por ningún otro documento» aparece en él referido al único documento formalmente auténtico al que podría referirlo y suficientemente identificado para hacer posible la actividad casacional. En la medida en que la impide basándose en una interpretación del artículo 849-2 de la LECr tradicional y respetable, pero no ajustada a la Constitución en cuanto que no tiene en cuenta la necesidad de garantizar al máximo el derecho a la presunción de inocencia, el auto de 27 de enero de 1981, viola el derecho del recurrente.

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 recurso y en consecuencia:

1.º Declarar que el recurrente tiene derecho a que el Tribunal Supremo admita el recurso de casación por infracción de Ley por él formulado, al amparo del artículo 849-2.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, contra la sentencia de 20 de enero de 1981 de la Audiencia de Zaragoza.

2.º Anular el auto de 27 de enero de 1982 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

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

Madrid, 26 de julio de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

21101 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 392/1981.—Sentencia número 57/1982, de 27 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez 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 conflicto positivo de competencia número 392/1981, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Gobierno Vasco, en relación al Decreto número 83/1981, de 15 de julio, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Local. Ha comparecido en el conflicto el Gobierno Vasco, representado por la Abogada doña Margarita Urí Echevarría, y ha sido ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito recibido en este Tribunal el día 1 de diciembre de 1981, y presentado en el Juzgado de Guardia número 17 el día anterior, 30 de noviembre, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, plantea conflicto constitucional positivo de competencia, haciendo expresa invocación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, contra el Decreto del Consejo de Gobierno del País Vasco número 83/1981, sobre regulación colectiva de las condiciones de

trabajo de la Administración Local (publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» número 47, de 28 de julio de 1981) y solicita que se declare de competencia del Estado la regulación de las materias que en dicho Decreto se contemplan, anule sus preceptos, o subsidiariamente se tenga por ejercitada acción directa contra el referido Decreto y se declare su nulidad por infracción del artículo 103 de la Constitución.

2. Con anterioridad al planteamiento del conflicto ante este Tribunal el Gobierno de la Nación había dirigido al Consejo de Gobierno del País Vasco requerimiento de incompetencia al amparo de lo dispuesto en el artículo 62, en relación con el 63, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) y a los fines previstos en dichos preceptos por considerar que el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco había incurrido en incompetencia al dictar el Decreto 83/1981, de 15 de julio.

El Gobierno de la Nación estimaba, en efecto, por un lado, que el Decreto citado infringe el contenido del artículo 103.3 de la Constitución que establece la relación estatutaria que vincula a los funcionarios públicos con la Administración, vulnerando también el principio de reserva de Ley que tal precepto proclama, y, por otro, que si bien la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva —conforme al artículo 10.4 de su Estatuto— en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios y los de la Administración Local, lo cierto es que tal atribución competencial se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de lo que se desprende, que la Comunidad Vasca, en el ejercicio de sus competencias sobre esta materia, debe atenerse a los principios o bases establecidas en la legislación estatal, que de modo manifiesto expresan la naturaleza estatutaria, no contractual, de la relación funcional. En consecuencia —concluía el Gobierno de la Nación—, el Decreto del Gobierno Vasco 83/1981, al alterar la esencia de la relación funcional, además de vulnerar el artículo 103.3 de la Constitución quebranta el orden de competencias establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado

competencia exclusiva para sentar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

3. Por escrito presentado el 29 de octubre de 1981 en la Delegación del Gobierno de la Nación en el País Vasco, el órgano ejecutivo superior de esta Comunidad Autónoma se opuso al mencionado requerimiento con base en dos argumentos: a) el carácter estatutario de la relación funcional no implica la negación del derecho a la negociación de las condiciones de trabajo, sino que aquél ha de ser modulado y puesto en conexión con este derecho reconocido por la Constitución y de aplicación directa e inmediata, aunque los resultados de los acuerdos entre funcionarios y la Administración se expresen mediante normas reglamentarias y no a través de contratos o convenios; b) el Decreto 83/1981 no viola el principio de reserva de Ley por cuanto el citado texto se limita a confirmar el derecho, y, por tanto, la legitimidad de su ejercicio en los términos reconocidos por la Constitución, sin entrar en modo alguno a regular ni ordenar el ejercicio del mismo.

4. En el escrito de planteamiento del conflicto el representante del Gobierno de la Nación destaca, especialmente, una serie de puntos del Convenio de la Administración Local de Euskadi para el año 1981, que figura publicado a continuación del Decreto 83/1981, y, en concreto, los siguientes: a) ámbito de aplicación personal, regulado en el artículo 3, según el cual «Las disposiciones contenidas en el presente acuerdo regularán las condiciones de empleo de todas las personas físicas vinculadas a las predichas Corporaciones Locales por relaciones de servicios profesionales retribuidos, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de dichas relaciones»; b) aplicación preferente, a que se refiere el artículo 5, que reza así: «De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en todo lo no previsto en este acuerdo será de aplicación supletoria la correspondiente normativa vigente, tanto del régimen local como del Ordenamiento Laboral»; c) a lo largo del articulado del Convenio se habla siempre de trabajadores en general, salvo una vez en que se usa la expresión «trabajadores funcionarios» (artículo 12) o de personal de las Corporaciones Locales, con lo que existe un tratamiento único para todo el personal; d) vacaciones y permisos retribuidos; y e) estructura de las retribuciones.

5. El Abogado del Estado comienza señalando en los fundamentos de derecho de su escrito que el punto focal de este conflicto radica en determinar, si el Decreto 83/1981, de 15 de julio, respeta las bases y principios del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que racionalmente se deducen de la legislación vigente, y en tal sentido cita las sentencias de este Tribunal de 28 de julio y 20 de noviembre de 1981.

A continuación, el representante del Gobierno de la Nación enumera las que, a su juicio, constituyen infracciones de las bases del vigente Estatuto de funcionarios a través de un razonamiento que podría sintetizarse del modo siguiente:

A) El Decreto Vasco, al contemplar como una sola cosa a todo el personal al servicio de la Administración Local, está infringiendo lo que ese Tribunal ha reconocido en la sentencia de 16 de noviembre de 1981 como un «principio organizativo básico en el régimen jurídico de nuestras Administraciones Públicas»: la distinción entre personal funcionario y obrero, tal como se deduce de los artículos 23 a 25 del Real Decreto de 6 de octubre de 1977, por el que se aprueba el Texto Articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (LBERL).

B) Otra de las bases que infringe el Decreto —claramente inducible de la vigente legislación de funcionarios (Ley de 7 de febrero de 1964 y Real Decreto citado de 1977)—, en directa relación con la anterior, es la especialidad de la situación funcional definida por los caracteres de legal y reglamentaria, es decir, entera y unilateralmente definida por los textos legales y reglamentarios, con las consecuencias inherentes de: 1) poder ser modificado el estatuto funcional en todo momento, sin que, por tanto, tengan los funcionarios públicos derecho alguno adquirido al mantenimiento de aquél; 2) estar la situación de los funcionarios fijada de manera general e impersonal por los textos, y carecer, pues, de valor un convenio que se celebrara entre la Administración y sus funcionarios, y 3) ser el acto de nombramiento, que determina la incorporación a la relación de servicios (sin perjuicio de la posibilidad de no aceptación por el funcionario), un acto de autoridad, no contractual.

Dicha base resulta infringida en cuanto el Decreto impugnado reconduce la posición del funcionario al resultado de unas negociaciones, cuyas cláusulas serán directamente vinculantes para las Corporaciones que hubieren otorgado su representación y para el personal de las mismas (artículo 2.2 del Decreto).

C) Contra lo que sostiene el Gobierno Vasco, el representante del Gobierno de la Nación entiende que el artículo 37.1 de la Constitución no es directamente aplicable a la relación funcional, pues está refiriendo la negociación colectiva a trabajadores y empresarios, o sea, a las partes de un contrato de trabajo, contrato que no tiene lugar, sino en una pequeña parte, en la relación de servicios que une al personal de la Administración con ésta, como refleja el Texto Articulado de la LBERL, concretamente en relación con los trabajadores manuales (artículo 25.2).

D) La diferente naturaleza de la relación laboral estricta y de la funcional es tan obvia y pacífica, que la Constitución misma la refleja en sus artículos 35.2 y 103.3, remitiendo a leyes distintas la regulación de una y otra.

De conformidad con ello, el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley de 10 de marzo de 1980, excluye de su ámbito «a la relación de servicio de los funcionarios públicos que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias».

Como, por otra parte, el Estatuto de los Trabajadores regula también la negociación y los Convenios Colectivos en uno de los títulos, puede afirmarse que existe ya en este momento una interpretación auténtica del legislador sobre el terreno de vigencia del artículo 37.1 de la Constitución, que no es otro que el laboral estricto. Por lo tanto, no puede basarse en este precepto constitucional la reconducción que realiza el Decreto en litigio de todos los funcionarios de la Administración Local vasca a la negociación colectiva.

E) Lo anterior no excluye, sin embargo, «de lege ferenda» todo procedimiento de negociación en la relación de servicio de los funcionarios, pues puede perfectamente sostenerse que la negociación colectiva es un adherido natural de la libertad de sindicación, expresamente reconocida a los funcionarios (artículos 28 y 103 de la Constitución), pero diferenciada de la libertad general de sindicación, pues constitucionalmente se admite que su ejercicio revista «peculiaridades» que son contenido básico de la libertad de sindicación de los funcionarios, en cuanto que son las que la singularizan y cuya regulación, por consiguiente, sólo por Ley puede hacerse (artículo 103.3 de la Constitución), Ley cuya emanación corresponde al Estado, en cuanto competente para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles —en este caso funcionarios españoles— en el ejercicio de la libertad de sindicación (artículo 149.1.1 de la Constitución y sentencia de este Tribunal de 16 de noviembre de 1981).

En definitiva, pues, aun admitiendo que pueda llegarse a fijar un régimen de negociación colectiva en el ámbito de la relación de servicio funcionario-Administración, eso no podrá ser por aplicación directa del artículo 37 de la Constitución, sino por efecto natural de la libertad de sindicación, cuyas peculiaridades, constitucionalmente reconocidas, habrán de ser previamente fijadas por una Ley del Estado.

F) Debe, pues, concluirse que el Órgano ejecutivo vasco ha invadido el ámbito competencial del Estado, porque ha infringido bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios: 1) al no distinguir entre personal funcionario y obrero en la Administración Local, y, 2) al desvirtuar la naturaleza estatutaria de la relación funcional en virtud de la remisión, por Decreto, a la negociación de aspecto típico del vigente estatuto de los funcionarios de esa Administración, singularmente en materia de régimen de vacaciones, permisos y licencias, estructura de las retribuciones y cuantía de éstas, en todos los cuales se introducen variaciones significativas, respecto a la legalidad estatal vigente, en el Convenio anexo.

G) A mayor abundamiento, como el Decreto en conflicto no habla de funcionarios, sino de «personal» en general, conviene precisar que la Constitución (artículo 149.1.7.º) otorga al Estado competencia exclusiva en relación con la «Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» debiéndose comprender en el término «legislación», tanto las leyes como los reglamentos, puesto que a la Comunidad Autónoma se confieren, en su caso, potestades de «ejecución», no reglamentarias. Consiguientemente, el Estatuto Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (artículo 12.2), en contraste con lo que prevé en materia de seguridad social —«el desarrollo legislativo» y la ejecución— (artículo 18.2.a) en relación con el artículo 149.1.17 de la Constitución), donde la competencia exclusiva del Estado reza no de la legislación en bloque, sino de la «legislación básica».

En suma —concluye el representante del Gobierno de la Nación—, en lo laboral la potestad normativa es exclusivamente estatal y puesto que la negociación colectiva es una materia propia de la legislación laboral, no puede ser regulada mediante normas de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el Gobierno Vasco no se ha limitado a ejecutar la legislación laboral del Estado, sino que, mediante el Decreto origen de este conflicto, introduce una regulación sustantiva de la negociación colectiva del personal laboral de la Administración Local.

6. Por providencia de la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal de 3 de diciembre de 1981 se acordó: a) tener por formalizado el conflicto de competencia positivo planteado por el Gobierno frente al de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el Decreto 83/1981, de 15 de julio; b) señalar el plazo común de veinte días para que el Gobierno del País Vasco se persone en la forma prevista en el artículo 82.2 de la LOTC y aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; c) comunicar al Presidente del Gobierno del País Vasco la suspensión de la vigencia del Decreto en litigio desde la fecha de formalización del conflicto; d) ordenar la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión del Decreto impugnado en el «Boletín Oficial del País Vasco» y en el «Boletín Oficial del Estado», y e) comunicar al Tribunal Supremo, para conocimiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo correspondientes, por sí ante las

mismas estuviera impugnado o se impugnare el indicado Decreto, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto según dispone el artículo 61.2 de la LOTC.

7. Por escrito presentado en este Tribunal el 4 de enero de 1982, el Gobierno Vasco se persona en el conflicto de competencia a que estamos refiriéndonos y formula las correspondientes alegaciones, solicitando la inadmisión del recurso por haber sido formalizado fuera del plazo legal, o en su caso, declarando la plena constitucionalidad del Decreto objeto del litigio por respetar el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y corresponder a esta Comunidad Autónoma la competencia controvertida.

Los motivos en los que fundamenta el representante del Gobierno Vasco sus pretensiones podrían sintetizarse así:

A) Antes de entrar en el análisis estricto del texto constitucional dicha representación considera conveniente analizar los Convenios y Tratados aprobados y/o ratificados por España sobre la que, a su juicio, es la materia de fondo del presente recurso: el derecho de sindicación de los empleados públicos y su derecho a participar en la determinación de sus condiciones de empleo.

En tal sentido, parte del principio de aplicación inmediata de la Constitución, tanto en lo referente al ejercicio de los derechos y libertades, como en lo relativo a la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas y considera que, de acuerdo con el artículo 10.2 de la propia Carta fundamental, para determinar, en un primer momento, el alcance del derecho de sindicación de los funcionarios y su derecho a intervenir en la determinación de las condiciones de empleo, es preciso acudir al alcance que a los mismos han dado los Convenios Internacionales aprobados por aquellas organizaciones a las que España pertenece, así como a los Convenios y Tratados ratificados por el Estado español.

Se citan a continuación: el informe VII sobre libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público de la 63.ª reunión de la OIT; la Recomendación 159 de la OIT, de 27 de junio de 1978, sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, y el Convenio 151 de la OIT, de la misma fecha, sobre la protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. Del contenido del preámbulo y del artículo 1.1 de dicho Convenio deriva la inexistencia de diferencia alguna entre las distintas clases de «empleados públicos» a los efectos de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo, y de «que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos».

Tras transcribir parte del preámbulo y determinados preceptos del Convenio citado.—concretamente, los artículos 7, 8 y 9—, así como los artículos 1 a 4 de la Recomendación número 159, se afirma, que de ello resulta el pleno reconocimiento del derecho de sindicación y de intervención en la determinación de las condiciones de empleo por parte de los empleados públicos, sin que ello constituya dificultad alguna para que el ejercicio de dichos derechos pueda modularse habida cuenta de las peculiaridades de los ordenamientos jurídicos de cada Estado. Reconocimiento de peculiaridades explicitado en la ratificación por España de la Carta Social Europea con precisiones relativas a los artículos 5 (derecho de sindicación) y 6 (derecho de negociación y huelga).

Aunque el Convenio número 151 de la OIT no ha sido ratificado por España, a pesar de haber intervenido en su aprobación, es preciso reconocer que los proyectos legislativos y la voluntad del Gobierno español se encaminan inequívocamente a dar cumplimiento a las previsiones constitucionales y a las contenidas en dicho Convenio, voluntad unida, por un lado, al principio de aplicación inmediata de la Constitución y, por otro, a lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil, lo que hacen que la Carta Social Europea, el Convenio 151 de la OIT y su Recomendación 159 constituyan o puedan constituir elementos de interpretación del contenido constitucional de los derechos y libertades de los funcionarios.

B) El Decreto del Gobierno Vasco, ante el vacío legislativo existente sobre los referidos derechos de los funcionarios, ha interpretado los derechos constitucionales de éstos, de acuerdo con los criterios del artículo 3.1 del Código Civil.

La misma Constitución se suma a la corriente dominante del reconocimiento de los derechos sindicales a los funcionarios, matizando el alcance de los mismos, ya con una remisión al legislador ordinario, ya por el reconocimiento justificable de la necesaria protección de la mayoría, pero con un sentido distinto al de la dogmática anterior. Basta con leer el artículo 28.2, sobre el reconocimiento del derecho de huelga, el cual tutela, al tiempo que el derecho subjetivo, el interés final de la prestación del servicio para el conjunto de los ciudadanos, con independencia del carácter público o privado de la organización a cargo de su gestión.

C) Que la referencia textual al Estatuto de los Trabajadores y al Estatuto de los Funcionarios Públicos se encuentra recogida en artículos diferentes de la Constitución, no implica, en ningún caso, que de ello derive necesariamente un tratamiento desigual de unos y de otros. Hay que acudir a la interpretación de la Constitución en su conjunto para determinar

las modalidades que para unos y para otros resultan en cuanto al ejercicio de sus derechos.

D) Del análisis del artículo 28.2 de la Constitución se deduce que el derecho en él reconocido comprende a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios públicos y ello por las siguientes razones:

a) La interpretación integradora del término «trabajadores» predica la inclusión en el mismo de todos los trabajadores sin distinción, por así exigirlo el principio de igualdad.

b) La incardinación sistemática del artículo 28 dentro del Capítulo II, Sección 1.ª.

c) La referencia en la legislación reguladora de su ejercicio, a las garantías para asegurar el mantenimiento de los «servicios esenciales», y no de los servicios públicos, evidencia el carácter estricto de aquella expresión y su no asimilación al carácter público del servicio, con lo que tampoco se excluye a los funcionarios públicos.

d) El artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por España en 1977, y a tener en cuenta a efectos interpretativos de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, reconoce el derecho de huelga a toda persona, incluidos los funcionarios públicos, y la posibilidad de restricciones del apartado 2 de aquel precepto no equivale a prohibición del ejercicio del derecho.

E) La determinación o concreción del contenido esencial del derecho de sindicación, conforme a la doctrina sentada por este Tribunal en la Sentencia de 8 de abril de 1981, evidencia que la libertad sindical exige, en la sociedad del actual momento histórico, para que pueda configurarse como tal, el reconocimiento de un mecanismo de presión que permita su ejercicio, sin reducir aquella a pura entelequia, de donde se infiere que el reconocimiento del derecho de sindicación a los funcionarios públicos lleva inherente, en cuanto contenido esencial de tal derecho, el reconocimiento del ejercicio del derecho a la huelga, por cuanto que otra solución supondría negar el ejercicio del primero de los señalados derechos constitucionales.

Ahora bien, la huelga, por su propia naturaleza de medio de presión, es un instrumento puesto al servicio de la libertad sindical ejercitable únicamente en ausencia de diálogo o negociación que satisfaga el contenido material de una posible reivindicación, con lo que, lógicamente, la libertad sindical para su correcto y racional ejercicio exige, antes de acudir a tal mecanismo de presión, agotar otros medios pacíficos a cuyo través pueda satisfacerse el interés defendido en cada momento.

La negociación colectiva es la función principal de los sindicatos en las sociedades industriales modernas y la Constitución reconoce su importante, trascendente, papel en la ordenación de las relaciones laborales al configurarla en el artículo 37 como un derecho y declarar que la Ley garantizará la fuerza vinculante de los convenios.

Por esta vía se llega a la conclusión de que los funcionarios tienen derecho a la negociación colectiva, por ser inherente este derecho a los de sindicación y huelga, cuyo contenido esencial no sería respetado si se negara el acceso a aquel derecho.

F) De la utilización del término laboral para objetivar a la negociación colectiva a la que se refiere el artículo 37.1 de la Constitución no puede derivarse una exclusión de los funcionarios públicos de tal derecho. Dicha exclusión implicaría un trato desigual de los empleados públicos en un proceso de creciente privatización de la gestión pública que, cada vez en mayor medida, recurre a las formas jurídicas del Derecho mercantil y laboral. De ahí que no quepa argumentar que el Estatuto de los Trabajadores sea la única interpretación auténtica del artículo 37 de la Constitución con la consiguiente exclusión de todos los funcionarios públicos del régimen de convenio colectivo.

G) Si el planteamiento anterior se refiere a la función pública local, el Decreto vasco es plenamente congruente con la Constitución: la diferencia del régimen jurídico de sus empleados —funcionarios y contratados laborales— no debe ni puede implicar que estando todos ellos al servicio de una misma entidad que gestiona un mismo interés, no puedan intervenir todos conjuntamente en la negociación de sus condiciones de empleo o no tengan todos los mismos derechos, particularmente, el de huelga. Cuestión distinta es que el ejercicio de estos derechos pueda ser modulado en relación a la función que desempeñan.

En cualquier caso, el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios —con el matiz y las razones señaladas a favor de la negociación conjunta con los no funcionarios— tiene cabida en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución por formar parte de su «contenido esencial».

H) El carácter estatutario de la relación funcional, reconocido por la Constitución en los artículos 103.3 y 149.1.18.ª ha de ser modulado, poniéndolo en conexión con otros derechos como los de sindicación, huelga y negociación colectiva, que la propia norma fundamental reconoce a los funcionarios públicos.

Los Constituyentes han preferido seguir considerando separadamente los status de funcionarios y de trabajador por cuenta ajena, a tenor de lo previsto en el artículo 103.3. Pero ello no quiere decir que se haya previsto una diferenciación absoluta entre estos dos tipos de relaciones de empleo. Desde este

punto de vista, la Constitución abre toda una serie de posibilidades al otorgar a los funcionarios públicos los derechos de que son titulares todos los ciudadanos y los demás trabajadores, derechos que deben entenderse reconocidos por la simple entrada en vigor de la Constitución, que implica la eficacia inmediata y la aplicación directa de los preceptos que en ella se contienen. En particular, los funcionarios públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva, aunque los resultados de sus acuerdos con la Administración se expresen mediante normas reglamentarias y no a través de contratos o convenios.

La conjugación entre la naturaleza estatutaria y los derechos sindicales de los funcionarios, supone el reconocimiento de un ámbito de acción a la autonomía colectiva, con la modulación necesaria tanto por necesidades de cumplimiento de la norma legal como de la circunstancia de que los acuerdos no se contendrán exclusivamente en Convenios Colectivos, sino también en normas legales o reglamentarias. Modulación que no puede implicar, sin embargo, la negación misma del derecho de negociación colectiva, sino que únicamente podrá determinar el ámbito objetivo o material en que haya de jugar la negociación colectiva y su conclusión —desde un punto de vista formal— por formas pactistas o, en su caso, legales o reglamentarias.

I) Lo que el Decreto recurrido viene a decir es, en relación a la negociación colectiva:

a) Reconocer, en congruencia y aplicación de la Constitución, la existencia de unos derechos subjetivos de los empleados de la Administración pública local.

b) Dar satisfacción a la solicitud de los representantes de dichos empleados de la Administración Local (en tal sentido se adjunta un documento en el que representantes de las organizaciones sindicales ELA-STV y CC.OO. se dirigen a la Viceconsejería de Administración Local del Gobierno Vasco para iniciar los contactos formales cara a la Constitución de la mesa negociadora entre la Administración vasca y dichas organizaciones sindicales al objeto de negociar las condiciones de trabajo de la Administración Local Vasca para el año 1981).

c) Vehicular y posibilitar el ejercicio del derecho a la negociación colectiva: i) aplicando inmediatamente la Constitución de la que razonablemente deriva el derecho a la negociación colectiva, e ii) en base a la competencia exclusiva que le reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco su Estatuto en el artículo 10.4.

No hay justificación ni constitucional ni siquiera legal que impida que tanto los funcionarios como los trabajadores sometidos al derecho laboral y que prestan sus servicios en los Municipios negocien conjuntamente o que las mejoras resultantes de la negociación se apliquen a todos por igual. Lo que debe llevar a concluir que esta previsión del Decreto vasco tampoco incumple ni infringe en nada la regulación «básica» del régimen de funcionarios de las Administraciones Públicas. Y ello sin perjuicio de las peculiaridades de otro tipo (acto de nombramiento, etc.), que derivan del régimen estatutario de los funcionarios.

J) La regulación contenida en el Decreto objetivo del conflicto es evidentemente provisional en tanto no se dé debido cumplimiento al artículo 149.1.18.º de la Constitución, pero el que así sea no justifica el incumplimiento por los poderes públicos de las obligaciones que les impone el artículo 9 de dicha Carta fundamental y el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el consiguiente desamparo de los derechos de los empleados públicos.

Aceptar el planteamiento de la representación del Gobierno, que lo hace arrancar también del artículo 149.1.1.º de la Constitución, equivaldría a aceptar consecuencias radicalmente distintas a lo pretendido por dicho precepto, ya que supondría legalizar la desigualdad entre unos ciudadanos y otros, los funcionarios, en tanto no existiera una Ley de Cortes. Más aún, unos empleados públicos —los sometidos al Derecho Laboral—, encontrarían tutelado inmediatamente su derecho por la Constitución y el resto —funcionarios que prestan sus servicios en la misma Administración—, no.

K) Sorprende a la representación del Gobierno Vasco la actual actitud del Gobierno del Estado al respecto cuando él mismo ha reconocido expresamente y sin necesidad de Ley previa, como argumenta frente al Decreto en litigio, el derecho a la negociación de los sindicatos de funcionarios en: a) el Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE), donde al abordar las retribuciones de funcionarios y personal no laboral se establece que la distribución del concepto de productividad «se efectuará tras la oportuna consulta y negociación con las organizaciones sindicales representativas en la Administración»; b) el artículo 5 de Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos, según el cual, «Las organizaciones profesionales de funcionarios públicos podrán participar, a través de los procedimientos de consulta y de colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo»; y c) el artículo 6 del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del ejercicio de los derechos y libertades por los funcionarios de las Administraciones Públicas, que reconoce el derecho a «participar en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios», sin que de la utilización de la expresión «funcionarios civiles» quepa inferir que la intervención de los mismos pueda o deba hacerse en momento distinto o

través de órganos distintos de aquéllos en los que intervenga personal que no tenga la conceptualización jurídica de «funcionario civil».

L) Sobre el alcance jurídico del acuerdo al que se remite el Decreto impugnado, la representación del Gobierno Vasco, tras señalar las diferencias entre el sistema alemán —al que alude el Abogado del Estado— y el español y referirse a la variedad de soluciones existentes en el derecho comparado, entiende que, aun tratándose de un tema «de lege ferenda» y materia cuyas bases corresponden determinar al Estado, tampoco del Derecho comparado se puede derivar que no quepa en ningún caso o en ninguna materia la realización de Convenios Colectivos entre las Administraciones Públicas y sus empleados ni colegir de la Constitución, a pesar de diferenciar entre funcionarios y trabajadores, que no quepa realizar en las Administraciones Públicas Convenios Colectivos en sentido estricto, cuya fuerza de obligar resulta del acuerdo que alcanzan las partes y no de su ratificación legal.

Que el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores excluya de su ámbito a los funcionarios —añade dicha representación— no quiere decir que no pueda corresponder a éstos el derecho a convenir libremente si no todas, sí, al menos, algunas de las condiciones de empleo y trabajo.

LI) Tampoco es cierto, tal como se deduce del artículo 2.2, en relación con la Disposición transitoria única, uno, que el Decreto recurrido «remite incondicionalmente a lo convenido entre partes», limitándose, por lo demás, a «afirmar dicho Decreto, en relación con aquellas Corporaciones que no hubieran concedido su representación a la Comisión negociadora, que «podrán adherirse a lo pactado».

El sentido de la creación de una Comisión negociadora a nivel de toda la Comunidad Autónoma no es otro que el de hacer factible y posibilitar, para todas las Corporaciones Locales de dicha Comunidad, un mismo régimen de condiciones salariales, de trabajo y empleo. Pero es bien cierto que esta pretensión queda en todo caso condicionada jurídicamente a la aceptación del Convenio por las Corporaciones Locales, ya por la vía del silencio positivo, ya por la manifestación expresa de su voluntad.

M) Sólo es y sólo puede ser objeto de conflicto positivo de competencia el Decreto 83/1981, de 15 de julio y, en ningún caso, el Convenio en cuanto tal, por no ser el Convenio, conforme a los artículos 62 y 63 de la LOTC, ni una disposición ni una resolución o acto de un Órgano de la Comunidad Autónoma.

Por ello, entendiendo la representación del Gobierno Vasco que no corresponde a este Tribunal manifestarse sobre el contenido de dicho Convenio, tampoco presenta alegaciones referidas a la defensa de su contenido.

N) El Decreto en litigio en ningún caso ha innovado, como por el contrario afirma la representación del Gobierno de la Nación, la «legislación laboral», ni ha regulado la negociación colectiva, ya que la única finalidad y contenido de dicho Decreto ha sido hacer posible a las partes negociadoras y a solicitar de las mismas, con absoluto respeto a su autonomía, un marco de negociación cuyo ámbito pudiera abarcar a toda la Comunidad Autónoma.

El Decreto impugnado encuentra su justificación estatutaria en la competencia que le atribuye a la Comunidad del País Vasco el artículo 10.4 de su Estatuto de Autonomía, sin que en el ejercicio de dicha competencia se hayan regulado aspectos «sustantivos de la negociación colectiva del personal laboral de la Administración Local», como afirma la representación del Gobierno de la Nación.

Más aún, en virtud de lo previsto en el artículo 90.2 del Estatuto de los Trabajadores, los convenios que han sido registrados de conformidad con lo previsto en dicho artículo. Que el Decreto recurrido no recuerde esta obligación o no remita al Estatuto citado, si quiera para los trabajadores de las Corporaciones Locales vascas sometidos a Derecho laboral, no implica que el mismo no se haya respetado, y que los trámites establecidos no se hayan cumplido, como podrá comprobarse por este Tribunal si, al amparo del artículo 89.1 de la LOTC, acuerda la práctica de prueba.

O) El Decreto recurrido no invade la reserva de Ley. Cabría alegar dicha infracción si el Decreto hubiese disciplinado el ejercicio de un derecho, pero lo único que hace es presuponer la aplicación inmediata de la Constitución, referida a los derechos de sindicación, huelga y negociación colectiva, sin que el vacío legal existente pueda justificar el no ejercicio de un derecho constitucional para los ciudadanos.

De igual manera no cabe alegar incompetencia por ser la libertad sindical materia de la exclusiva competencia del Estado. El Decreto recurrido no cuestiona dicha competencia, pues se limita a vehicular el ejercicio de un derecho constitucional, ni tampoco innova el régimen estatutario de la función pública local, ya que la innovación no resulta del Decreto sino de la Constitución, que deroga el sistema anterior a su entrada en vigor de todo aquello que impida la negociación colectiva, sin ignorar que la Ley o el Reglamento pueda recortar o limitar la autonomía de las partes en el ámbito de las Administraciones Públicas.

P) Si quiera como precedente la representación del Gobierno Vasco entiende alegable en defensa de su planteamiento el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, que aprueba determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, se interprete dicho Real Decreto-ley como «norma básica», o como derecho supletorio. En este sentido se aduce que la referencia que hace la disposición adicional primera del mencionado Real Decreto-ley al Gobierno hay que entenderla, en el caso de la

Comunidad Autónoma del País Vasco, como hecha al Gobierno Vasco, en virtud de la competencia reconocida en el artículo 10.4 de su Estatuto. Sin olvidar finalmente que el régimen económico-financiero del País Vasco presenta particularidades con relación a las demás Comunidades Autónomas y a sus Corporaciones Locales, resultantes del régimen de Concerto Económico al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.

Por otro lado, los funcionarios de las Corporaciones Locales de Alava ya estaban disfrutando de mejoras en materia de previsión social con anterioridad a la firma del Convenio, con lo que la igualación de trato en el ámbito de las Corporaciones Locales del País Vasco tenía una particular importancia: no dar lugar a discriminación en el trato de funcionarios que ejercen la misma función dentro de la Comunidad Autónoma.

Q) En relación al rango formal, la representación del Gobierno Vasco señala que la propia Administración del Estado ha recurrido en diversas ocasiones a disposiciones de rango inferior para reconocer o regular el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios locales y en tal sentido cita las Resoluciones de la Dirección General de Administración Local, de 29 de enero de 1981, por la que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva y reunión de los funcionarios de las Corporaciones Locales (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 4 de febrero) y de 6 de marzo de 1981, por la que se suspendió un acuerdo del Ayuntamiento de Madrid.

También se aduce por la misma representación un precepto determinado contenido en el texto alternativo que como enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley por el que se aprueban las bases de la Administración Local ha presentado el Grupo Parlamentario Socialista.

R) Por último, el representante del Gobierno Vasco plantea una cuestión formal como excepción a la admisibilidad del conflicto suscitado por el Gobierno de la Nación: la de que dicho conflicto se ha presentado fuera del plazo legalmente establecido.

A tal efecto, la representación del Gobierno Vasco señala que si la contestación al requerimiento de incompetencia se produjo por su parte el 29 de octubre, la demanda planteando el conflicto ante el Tribunal Constitucional debió presentarse como máximo el día 30 de noviembre —dado que el 29 era domingo— y no el 1 de diciembre; tal como consta en el anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado», ya que el último día citado quedaba fuera del plazo establecido en el artículo 63.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. Por Auto del Pleno de este Tribunal, de fecha 29 de abril pasado, se acordó ratificar la suspensión del Decreto 83/1981, produciéndose la oportuna publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de 5 de mayo siguiente.

9. Por providencia del Pleno de este Tribunal, de 9 de julio corriente, se señaló el 23 del mismo mes de julio para la deliberación del presente conflicto, en cuya fecha tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El representante del Gobierno Vasco alega la cuestión previa de haberse presentado fuera de plazo legal ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación el conflicto positivo de competencia, por rebasarlo, según su cómputo, en tres días, de tener en cuenta el rechazo presunto del requerimiento, o en un día de estimar como preferente el rechazo expreso.

Esta alegación de extemporaneidad del conflicto no puede ser aceptada, porque el rechazo presunto del requerimiento que según dispone el artículo 63.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.) surge del mero transcurso del plazo de un mes desde su recepción sin decisión alguna —lo que sucedía el día 28 de octubre de 1981—, quedó sin eficacia por el rechazo expreso del requerimiento de incompetencia adoptado por el Gobierno Vasco dentro del plazo pero notificado por el mismo el día 29 siguiente, un sólo día después del último, ya que esta mínima dilación producto de la voluntad de la parte no puede por ella desconocerse y menos alegarse en su beneficio ignorando el valor vinculante de sus propios actos, sobre todo cuando con la exposición de las razones de repulsa fijaba la controversia como manifestación expresa de su voluntad, por lo que indudablemente reabrió el plazo para el planteamiento del conflicto señalado en el párrafo 5.º del citado artículo, pues el rechazo tácito se instrumenta por la ley para permitir la sustentación en vía procesal del conflicto, pero no tiene el valor de equivalencia al pronunciamiento inequívoco expreso, que sobre la propia competencia establece con prioridad el mismo párrafo.

En definitiva, es indudable que el conflicto se presentó dentro del plazo de un mes señalado en el artículo 63.5 al tener que efectuar el cómputo desde el momento en que el Gobierno Vasco se pronunció expresamente rechazando el requerimiento y así lo notificó, lo que sucedió el día 29 de octubre, pues debiéndose hacerlo de fecha a fecha, concluía el plazo para presentar el conflicto el 29 de noviembre, pero como era domingo, se produjo la habilitación del día siguiente 30 que marca el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable según determina el artículo 80 de la L.O.T.C., fecha la última en que fue presentado el conflicto ante el Juzgado de Guardia de Madrid, según consta documentalmente probado, aunque se recibiera en el Registro de este Tribunal el día 1 de diciembre, por estar aquel órgano habilitado con carácter general para la recepción de escritos con destino judicial y siendo idóneo en consecuencia en el ámbito de la justicia constitucional conforme a doctrina reiterada de

este Tribunal, debiendo en tal sentido entenderse rectificado el error material sufrido en la publicación de los edictos anunciando la presentación y admisión del proceso, como ocurrido el día 1 de diciembre, cuando en realidad lo fue el día anterior y dentro de plazo legal.

2. El Decreto del Gobierno Vasco impugnado número 83/1981, de 15 de julio, sobre «Regulación Colectiva de las Condiciones de Trabajo de la Administración Local», que en su preámbulo manifiesta la razón de su existencia, como debida al abandono del rígido criterio de la fijación de las condiciones de trabajo unilateralmente por la Administración Local, sustituyéndolo por la negociación, determina expresamente en su articulado, que las condiciones de trabajo podrán ser negociadas entre la Administración Local y el personal a su servicio —artículo 1.1—, para el sector o para el ámbito de cada Corporación —artículo 1.2—, constituyéndose una Comisión Negociadora con criterios de representatividad por ambas partes —artículo 2.1— y siendo vinculantes para las mismas las condiciones pactadas —artículo 2.2.

La expresión empleada dos veces «personal» de la Administración Local, por su indeterminación pretende abarcar a todo el personal, cualquiera que sea su clase, siempre que se halle afecto a ella y con independencia del régimen jurídico a que esté sujeto, no distinguiendo entre personal funcionario y personal laboral como tipos distintos reconocidos en normas vigentes y sometidas a un régimen jurídico diferente, para tratar de otorgar a dichas Corporaciones del País Vasco y a sus respectivos empleados, un sistema de negociación colectiva vinculante sobre las condiciones de trabajo.

3. La pretensión principal ejercitada por el Gobierno de la Nación frente a tal Decreto, tiende a que se declare la titularidad de la competencia como suya, en la regulación de las materias que en el mismo se contemplan, anulando sus preceptos por vulnerar el artículo 149.1.7.º y 18.º de la Constitución, que imponen a la Comunidad Vasca no invadir la competencia que sobre legislación laboral corresponde al Estado y respetar las bases establecidas en la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos; mientras que el Gobierno Vasco defiende como propia la competencia y la constitucionalidad del Decreto, por derivar aquélla de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de dicho País.

Las partes en sus respectivas alegaciones plantean el tema a decidir en los términos siguientes: si el contenido de la relación funcional debe ser desarrollado unilateralmente por la Administración, en las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, o si puede ser sustituida la determinación de estas últimas por la negociación colectiva vinculante realizada a través del sistema paritario. Posiciones a las que debe agregarse la posible armonización entre ambas, mediante formas de participación de los funcionarios en la determinación de esas condiciones de empleo, y que en su conjunto deben examinarse.

Problema que a su vez exige precisar, si el Decreto cuestionado respecta los principios o bases del régimen jurídico estatutario de los funcionarios públicos deducidos de la legislación vigente preconstitucional, en caso de que rijan, o aquéllos preferentes que emanan inmediata y directamente de la Constitución misma.

4. El artículo 10.4 del Estatuto Vasco, confiere competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia del Estatuto de los Funcionarios de la Administración Local, pero señalando que ello es «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.º de la Constitución», según el cual, el Estado posee competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. De esta complementación de normas resulta, que al Estado le corresponde establecer las normas básicas en esta materia, y a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia legislativa respetando dichas bases.

Como hasta el momento presente no se han dictado las bases por el Estado, es de entera aplicabilidad lo establecido en la Disposición Transitoria séptima, una, del Estatuto de Autonomía Vasco, que permite a la Comunidad ejercer su competencia normativa siempre que respete las bases que racionalmente se deduzcan de la legislación estatal vigente, aunque ésta sea preconstitucional, salvo que no pueda interpretarse conforme a la Constitución, según deriva de la doctrina establecida en las Sentencias de este Tribunal de 28 de julio de 1981 (recurso de inconstitucionalidad número 40/81) y 8 de febrero de 1982 (recurso de igual carácter, número 234/81).

La distinción entre el personal funcionario y el personal laboral es básica en la legislación vigente constituida: por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado, aprobado por Real Decreto 315/1964, de 7 de febrero, artículos 1 a 7; por el Estatuto del Personal al Servicio de los Organismos Autónomos, aprobado por Decreto 2043/1971, de 23 de julio, artículo 3; y muy especialmente por el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, cuyo artículo 23.1 dispone que «son funcionarios de la Administración Local, las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho administrativo». El artículo 23.2 determina que «el contenido de dicha relación se regirá por los preceptos de este título y las normas reglamentarias que lo desarrollen». Y el artículo 25.2 que «podrán contratar, con carácter temporal para la realización de funciones manuales concretas, con sujeción a la legislación laboral, y sin perjuicio de las normas específicas de adaptación que pueda dictar el Gobierno».

Del contenido de dichos preceptos claramente se deduce la distinción entre el personal funcionario o asimilado —los contratados— sometidos al régimen del Derecho administrativo, y el personal laboral contratado temporalmente, sujeto al régimen correspondiente al ordenamiento jurídico laboral. Y también resulta evidente, que aquel personal se gobierna en relación a las condiciones de empleo y trabajo por normas legales y reglamentarias dictadas por los órganos competentes de los diversos poderes públicos, como producto de una relación estatutaria que es reconocida tradicionalmente por la doctrina y jurisprudencia contenciosa, con las consecuencias que correctamente señala el Abogado del Estado y que se recogen en el punto 5.B de los Antecedentes. Siendo distinta la situación del personal laboral al servicio de las diferentes Administraciones Públicas, cuyas condiciones de trabajo vienen establecidas en parte por las leyes o reglamentos, y en parte también por Convenios Colectivos y/o por contratos individuales entre el trabajador y el Ente público, al igual que ocurre entre particulares.

Promulgada la Constitución, hasta el presente se mantiene la distinción acabada de exponer como básica de la legislación vigente, demostrándolo la exclusión que del ámbito regulado por la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores de 10 de marzo, hace el artículo 1.3.a) a «la relación de servicios de los funcionarios públicos, así como de la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias», que sucede precisamente por la efectividad de las leyes anteriormente citadas, que atraen al campo del Derecho administrativo el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Por todo ello es preciso asegurar que de la legislación vigente no es posible racionalmente inducir un principio básico que no sea el del tratamiento no unitario por diferenciado entre funcionarios públicos y personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales, y que en la actualidad la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las Administraciones Públicas, sólo es posible legalmente cuando se trate de personal sometido al Derecho laboral pero no en cambio, en relación al personal vinculado de Derecho administrativo, sea funcionario en cualquiera de sus modalidades —de carrera o empleo— o asimilado, por tener una relación funcional sujeta a esta última rama del derecho, donde no está admitido tal sistema por ausencia de aceptación y regulación y por contradecir el régimen legalmente establecido.

5. La conclusión acabada de realizar sobre textos diversos y específicos, no puede estimarse afectada por normas de diferente rango y ámbito de aplicación, que son señaladas por la representación del Gobierno Vasco (antecedentes 7.k) y q), asegurando, que en ellos el Gobierno de la Nación reconoce el derecho a la negociación colectiva de los Sindicatos representativos de los funcionarios públicos. Tales disposiciones son:

a) El Acuerdo Nacional de Empleo, en cuanto estableció la distribución del concepto de productividad y homogeneización (1 por 100) tras la oportuna consulta y negociación del Gobierno, con los organismos sindicales representativos de la Administración.

b) El artículo 5 del Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen las normas para el ejercicio de la asociación sindical de los funcionarios públicos, y que permite a los organismos profesionales de ellos, poder participar a través de los procedimientos de consulta y colaboración que se establezcan en la determinación de las condiciones de empleo, y que no se han desarrollado hasta el presente.

c) El artículo 8.c) de la Resolución de 29 de enero de 1981 de la Dirección General de Administración Local, por la que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión de los funcionarios de las Corporaciones Locales, que permite a los órganos representativos plantear y negociar ante los órganos correspondientes de las Corporaciones el régimen de prestación de servicios.

d) El artículo 6 del Proyecto de la Ley Orgánica reguladora del ejercicio de los derechos y libertades por los funcionarios de las Administraciones Públicas—publicado en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» de 9 de octubre de 1981— que concede un genérico derecho de participación de aquéllos en la determinación de las condiciones de la prestación de los servicios; cuya articulación remite a la ley por la que se aprueben las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos —también mero proyecto publicado en el «Boletín Oficial» del citado día— que viene a concretar dicha participación en los artículos 50 a 53, en una consulta al Consejo Superior de la Función Pública a crear, o en informes o propuestas o recomendaciones del mismo.

Del conjunto de estos textos, unos de rango mínimo, otros sin desarrollar y los más importantes en mero proyecto, aparece una tendencia favorable a propiciar la intervención representativa de los funcionarios públicos en la determinación de la prestación de servicios o de condiciones de empleo, como mera participación en sistema de consulta o información, sin vinculación alguna para los poderes públicos, que no alteran ni podían hacerlo el significado y alcance que tiene la regulación de la función pública, y que no suponen una verdadera negociación colectiva para esa función pública estatal o para la función pública local, tal y como está prevista en el artículo 37.1 de la Constitución y regulada en el Título III del Estatuto de los Trabajadores de 10 de marzo de 1980, como facultad de concertar convenios entre los trabajadores y los empresarios sobre la regulación de

las condiciones de empleo, con fuerza vinculante de lo acordado en tales instrumentos; por lo que, en definitiva, con apoyo en dichos textos, no es posible aceptar la posición patrocinada por el Gobierno Vasco, determinada al principio de este punto.

6. Todo lo hasta aquí expuesto, conduce a afirmar, que de la legislación vigente examinada, racionalmente se deduce, que los funcionarios públicos y asimilados de las Administraciones Públicas, entre ellos los funcionarios de las Administraciones Locales, están sometidos a las condiciones de empleo determinadas por la Ley y los reglamentos, con exclusión del sistema de negociación colectiva, y también, que esta situación estatutaria constituye actualmente una base que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha de acatar en el ejercicio de sus competencias normativas en materia de la función pública. Y como el Decreto 83/1981, de 15 de junio, no ha respetado esa base, al extender la posibilidad de negociar colectivamente las condiciones de empleo a todo el personal de las Corporaciones Locales asentadas en el territorio del País Vasco, incluyendo dentro de este concepto genérico de personal, a los funcionarios de aquéllas y al personal contratado sometidos al régimen del Derecho administrativo, es evidente que tal Decreto infringe las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y vulnera por invasión cierta la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.18.º de la Carta fundamental, así como también infringe el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que expresamente reconoce aquella competencia estatal.

7. El principal motivo de oposición al conflicto, esgrimido por la representación del Gobierno Vasco, luego de hacer implícita preterición de las bases preconstitucionales, y de justificar el Decreto como nacido del vacío legal sobre el derecho de los funcionarios públicos a la regulación colectiva de las condiciones de empleo, bien de todas o al menos de algunas de ellas, se articula esencialmente, sobre la aplicación directa e inmediata de la Constitución, productora de la derogación de las limitaciones establecidas en el ordenamiento anterior, y derivada de la interpretación de los artículos 28 y 37.1 de aquélla, pues al admitir el derecho de sindicación de los funcionarios públicos, que impone por su contenido esencial un mecanismo de presión que permita su ejercicio efectivo, hace surgir el reconocimiento de la huelga, que para satisfacer las reivindicaciones materiales, por su mismo alcance y efectos sólo debe ejercitarse en ausencia de diálogo o negociación, siendo necesario antes de acudir a este medio coercitivo utilizar el sistema pacífico y jurídico adecuado de la negociación colectiva; de cuyo razonamiento se extrae la conclusión de que los funcionarios tienen derecho a la negociación colectiva por ser inherente el mismo a los derechos de sindicación y huelga, cuyo contenido esencial no se respetaría si se negare el acceso a la indicada negociación.

Esta argumentación no puede ser acogida, por una doble razón que exponemos en los puntos siguientes.

8. El ejercicio por los funcionarios públicos del derecho de sindicación ofrece ciertas peculiaridades a las que expresamente hace referencia la propia Constitución en sus artículos 28.1 y 103.3. Sin necesidad de entrar en el análisis de cuáles puedan ser estas peculiaridades y en qué medida puedan afectar al contenido no esencial de este derecho, es lo cierto que su determinación sólo al legislador estatal corresponde pues, de una parte, implica la regulación o desarrollo de un derecho fundamental (artículos 53.2 y 81.1 de la Constitución) en términos que aseguren la igualdad en su ejercicio (artículo 149.1.1) y, de otra, forma parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18.º).

Como ya ha declarado este Tribunal en su Sentencia de 28 de julio de 1981 (R. I. 40/1981, «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto), no puede aceptarse la tesis de que, en ausencia de legislación estatal postconstitucional, las Comunidades Autónomas puedan legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, pues supondría que el legislador de la Comunidad Autónoma hiciera suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado según su propio juicio el legislador competente, que es sin duda alguna el legislador estatal.

9. Del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes, porque no existe un racional nexo causal que conduzca con exclusividad a aquellas consecuencias, al no ser obligado en lógica y en derecho que de la agrupación de los funcionarios en defensa de sus intereses; derive como única solución el celebrar un convenio obligatorio, haciendo perder la supremacía a la Administración con graves consecuencias, ya que el legislador puede optar en amplio espectro por diferentes medidas de muy distinto contenido, que resuelvan adecuadamente la participación de los órganos representativos de los funcionarios en la fijación de las condiciones de empleo, como lo demuestra el derecho comparado, en que existen diversos sistemas determinados por: las negociaciones informales no previstas en la ley, que representan meros consejos sin fuerza de obligar; la presentación de sugerencias o recomendaciones; las consultas oficiales a organismos paritarios creados por la ley, que sólo asesoran o dictaminan sin vinculación alguna; o la participación en acuerdos negociados regulados por la ley, y que por regla generalizada, necesitan de una norma

estatal o de una Autoridad superior que apruebe el convenio, que en todo caso sufre la exclusión en mayor o menor medida en materias importantes, sustrayéndolas del ámbito de la negociación.

Por fin, tampoco surge el derecho de la negociación colectiva de las condiciones de empleo, de la igualdad de tratamiento de los trabajadores y los funcionarios deducida de la Constitución y desde la perspectiva del derecho de sindicación, como alega el Gobierno Vasco, toda vez que, prueba lo contrario el expresivo contenido de los artículos 28.1 y 37.1 de la Constitución y la propia dicción de sus artículos 35.2 y 103.3 que remiten respectivamente a la ley para la regulación por un lado, del «Estatuto de los trabajadores» y, por otro, al «Estatuto de los funcionarios públicos» pues sin duda la Carta fundamental parte del hecho de tratarse de situaciones diversas por su contenido, alcance y ámbito diferente de función y actuación, y por eso independiente y diversifica su regulación legislativa, sometiendo a regulaciones diferenciadas, que no parecen irrazonables. Principio que tampoco puede operar para justificar el Decreto impugnado, ante la alegación de que extiende al personal de todo el País Vasco el régimen de mejoras de previsión social que sólo gozaban los de Alava, pues debió de otorgarse el beneficio por disposiciones distintas a la negociación colectiva.

10. La representación del Gobierno Vasco realiza un gran esfuerzo dialéctico para lograr aplicar el artículo 10.2 de la Constitución en la determinación del contenido y alcance del derecho de sindicación de los funcionarios, y su derecho a participar en la precisión de las condiciones de empleo, a través de los Convenios Internacionales preparados en el seno de las Organizaciones Internacionales de las que España es miembro.

Pero tampoco puede aceptarse su argumentación, porque los Convenios Internacionales citados por el Gobierno Vasco no son de aplicación para interpretar el derecho a la negociación colectiva —artículo 37 de la Constitución—, ya que el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no ha sido ratificado por España; la Recomendación 159 de la misma Organización no es siquiera un tratado o un acuerdo; la Carta Social Europea, en su artículo 6, ha sido ratificada por España en el Instrumento de 29 de abril de 1980 bajo reserva de interpretación a la luz de los artículos 28, 37, 103.3 y 127 de la Constitución —los tres primeros alegados en este conflicto— y en ésta no se reconoce a los funcionarios públicos la negociación colectiva como un derecho o libertad fundamental; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no recoge la negociación colectiva entre los derechos que enumera.

Lo anteriormente expuesto impide, de un lado, examinar los textos de la OIT citados, y también el Informe VII de la 63 reunión de la misma —Informe citado por el Gobierno Vasco—, por resultar inefectivos para el fin que se pretendía conseguir, y de otro, poder aplicar el artículo 3.1 del Código Civil, porque al no formar parte del ordenamiento jurídico tal Convenio y Recomendación de la OIT, y existir directa reserva moral en la Carta, resulta imposible efectuar ninguna interpretación con base en dicha norma.

11. El artículo 149.1.7.º de la Constitución atribuye al Estado «competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas», habiendo este Tribunal interpretado esta disposición en relación con los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto del País Vasco, en sus Sentencias de 4 de mayo, y 14 y 30 de junio de 1982 (recaídas en conflictos acumulados números 220 y 230/1981, recurso de inconstitucionalidad número 24 y conflicto número 39 de 1982, respectivamente), en el sentido de que el término «legislación laboral» incluye los reglamentos ejecutivos que complementan o desarrollan la ley, los que por tanto son también competencia del Estado, atribuyendo sólo a dicha Comunidad Vasca la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia.

Esta doctrina conduce a estimar, que el Decreto incurre también desde esta perspectiva en vicio de incompetencia, porque su contenido extiende a todo el personal de las Corporaciones Locales del País Vasco el régimen de negociación colectiva de las condiciones de empleo, actuando en función legislativa a través de una disposición de naturaleza reglamentaria ejecutiva o normativa que indudablemente sobrepasa el carácter meramente organizativo interno, en una materia de la legislación laboral,

ya que desarrolla los artículos 82 y siguientes del Estatuto de los Trabajadores, introduciendo una regulación sustantiva de materia laboral, e invadiendo competencia normativa del Estado, que la posee tanto a nivel legislativo «strictus sensu», como reglamentario externo.

12. Al desecharse las alegaciones de la representación del Gobierno Vasco, que principal y esencialmente tendían a hacer posible la subsistencia del Decreto 83/1981, se reafirman y aumentan las conclusiones establecidas en el fundamento sexto de esta Sentencia, con las precisiones de que, la Constitución no reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de empleo, correspondiendo al Estado la determinación de las bases en materia de función pública, y por consiguiente de las condiciones aplicables a los funcionarios de las Corporaciones Locales, ya que ninguna salvedad existe en la Constitución sobre ellos; y estimar además, que el referido Decreto al establecer una regulación contraria a las bases en materia de función pública que se deducen racionalmente de la legislación vigente, indudablemente infringe el artículo 149.1.18.º de la Carta fundamental y el artículo 10.4 del Estatuto del País Vasco, que atribuyen al Estado precisar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado, como a las de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Infracción que a su vez resulta del artículo 149.1.7.º de la Constitución y de los artículos 12.2 y 20.4 de dicho Estatuto de Autonomía, al legislar a través del Decreto el Gobierno Vasco, en materia laboral reservada al Estado. Por lo que en definitiva el Decreto impugnado adolece del vicio de incompetencia, que obligadamente comporta su total nulidad.

Declaración de nulidad que abarca la del «Segundo Convenio de la Administración Local de Euskadi para el año 1981» publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 28 de julio de dicho año, junto a dicho Decreto, pues la Disposición Transitoria única, uno, se remite a él, manteniendo relación de causa a efecto con aquél, por lo que decayendo su validez decae la del Convenio, a pesar de que las partes, refiriéndose en sus alegaciones al mismo, no lo hicieron objeto directo de su pretensión y defensa.

De esta manera queda aceptada la pretensión principal ejercitada por el Gobierno de la Nación, lo que hace innecesario el examen de la pretensión subsidiaria sobre violación de la reserva de ley, en relación a la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos que establece el artículo 103.3 de la Constitución, porque la aceptación de aquélla impide la resolución de la que sólo podía operar en defecto de su estimación.

FALLO:

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

Ha decidido:

Primero.—Declarar de la competencia del Estado la determinación de las bases en materia de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Corporaciones Locales.

Segundo.—Anular en su integridad el Decreto del Gobierno Vasco número 83/1981, de 15 de julio, «sobre Regulación de la Condición de trabajo de la Administración Local», por invadir dichas competencias del Estado.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Y comuníquese al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a la que se le participó la suspensión de los procesos contenciosos-administrativos pendientes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 61.2 y 3 de la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional.

Dada en Madrid, a veintisiete de julio de mil novecientos ochenta y dos.—Firmado: 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.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—El Magistrado señor Latorre votó y no pudo firmar: firmado, Manuel García-Pelayo y Alonso.—Todos rubricados.

21102 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 74/1982.—Sentencia número 58/1982, de 27 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel 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 74/1982, promovido por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno en relación con los artículos 7, número 3; 9, número

ro 3; 11, en su integridad, y 21, número 2, en su último inciso exclusivamente, de la Ley 11 de 1981, de 7 de diciembre, del Parlamento Catalán, que regula el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña. Han comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, y el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, representado por su Presidente, y ha sido ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresó el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito presentado el día 9 de marzo de 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña (publicada en el «Diario Oficial» de esta Comunidad Autónoma,