

160

Pleno.-Conflicto positivo de competencia número 738/1983. Sentencia número 165/1986, de 18 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 738/1983, planteado por el Gobierno de la nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con el Decreto 37/1983, de 22 de junio, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificado por Decreto 50/1983, de 3 de agosto, que regula el ejercicio del derecho de representación colectiva del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria. Ha comparecido el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, representado por el Abogado don José Palacio Landazabal, y ha sido ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 7 de noviembre de 1983, el Gobierno de la nación, representado por el Abogado del Estado, interpone conflicto positivo de competencia, invocando expresamente el artículo 161.2 de la Constitución, frente al Decreto 37/1983, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificado por Decreto 50/1983, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria, y solicita de este Tribunal declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia para regular el derecho de representación colectiva de los funcionarios públicos y anule, en consecuencia, los Decretos impugnados y los actos que se hubieren producido en su ejecución. Asimismo solicita que ordene la suspensión del mencionado Decreto, así como las de los actos producidos en su ejecución, incluidas las elecciones sindicales que, en virtud de la disposición final segunda, fueron convocadas para el 29 de octubre de 1983, todo ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT).
2. Basa el Abogado del Estado la impugnación en los siguientes hechos:

a) El «Boletín Oficial de Cantabria» de 8 de julio de 1983 publicó el Decreto 37/1983, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno de aquella Comunidad Autónoma, por el que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria.

b) El Consejo de Ministros, en su sesión de 24 de agosto de 1983, acordó requerir de incompetencia al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a los fines previstos en el artículo 62, en relación con el 63, ambos de la LOT, por estimar que el referido Consejo había incurrido en incompetencia al dictar el Decreto 37/1983, de 22 de junio. Consideraba el Gobierno, vistos los artículos 28.1, 53.1, 81.1, 103.3, 149.1.1 y 149.1.18, todos ellos de la Constitución, así como la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27 de julio de 1982 (conflicto positivo de competencia número 392/1981), que el Consejo de Gobierno cántabro había invadido el ámbito de competencias reservado al Estado por la Constitución, por cuanto, de conformidad con los preceptos citados y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, es al legislador estatal a quien compete regular el ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos. En consecuencia, solicitaba la derogación en su integridad del referido Decreto 37/1983, de 22 de junio.

c) En su sesión de 26 de octubre de 1983, el Consejo de Ministros, estimando que el día 7 de octubre anterior había expirado el plazo en que debiera haberse contestado al requerimiento de incompetencia formulado, consideró no atendido, por falta de contestación, su requerimiento y, conforme a lo prevenido en el artículo 63.5 de la LOT, cumplido el correspondiente trámite con resultado infructuoso. A la vista de lo anterior, y de conformidad con lo acordado en la reunión previa de 24 de agosto de 1983, ordenó a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional el planteamiento de conflicto positivo de competencia al amparo de lo establecido en los artículos 62 y concordantes de la LOT, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución.

3. La impugnación del Abogado del Estado se apoya en los fundamentos siguientes:

a) En su primera redacción, el Decreto 37/1983, de 22 de junio, regula el ejercicio tanto del derecho de representación colectiva como del derecho de reunión del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria. En su preámbulo señala que ambos derechos han sido ya regulados, desarrollados y ejercidos plenamente en cuanto a los trabajadores de régimen local, y que la falta de desarrollo del Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que contiene normas sobre el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios, y posteriormente la vigencia del Estatuto de Autonomía cántabro, exigen la aprobación de una disposición general que regule provisionalmente aquel «ejercicio» por parte del personal funcionario al servicio de la Diputación Regional de Cantabria.

En virtud de una modificación introducida en esa regulación por el posterior Decreto 50/1983, de 3 de agosto, queda excluida de aquella normativa el régimen del derecho de reunión (así lo declara la nueva denominación que en el Decreto 50/1983 se da al 37/1983), derogándose los artículos 12, 13 y 14, que quedan sustituidos por una remisión (art. 1.º del Decreto 50/1983) a la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

La regulación que con «carácter de provisionalidad» (preámbulo del Decreto 37/1983) y disposición final quinta incorporada al mismo por el artículo 3.º del Decreto 50/1983) establece la Comunidad Autónoma de Cantabria se concreta en la articulación del derecho de representación colectiva de su personal funcionario (art. 1.º) a través de un órgano, el Comité de Personal, cuya composición, elección y duración del mandato (esta última con la modificación que en el artículo 3.2 del Decreto 37/1983 introduce el artículo 2.º del Decreto 50/1983), garantías y facultades de sus miembros, capacidad, competencias y procedimiento electoral, constituyen el contenido de la disposición objeto del conflicto.

No se desarrolla, pues, en su conjunto el derecho de asociación sindical de los funcionarios de la Diputación Regional de Cantabria, pero sí un aspecto esencial del mismo, como es el derecho de representación colectiva, y ello en prosecución de un doble objetivo: a) En primer lugar, lograr una cierta homogeneidad con relación a los trabajadores de régimen laboral (así resulta del primer párrafo del preámbulo del Decreto 37/1983, y de la modificación introducida por el artículo 2.º del Decreto 50/1983 dirigida a equiparar la duración del mandato de los miembros del Comité de Personal con la prevista en el artículo 67.2 del Estatuto de los Trabajadores de 10 de marzo de 1980), y b) Suplir provisionalmente la falta de regulación estatal del derecho de sindicación de los funcionarios.

b) Con el fin de determinar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de función pública, el Abogado del Estado analiza, en primer lugar, cuáles son las atribuciones que el Estado confiere a la Comunidad Autónoma en dicha materia. Ante todo —señala— ha de tenerse presente que la Comunidad de Cantabria accedió a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y sólo transcurrido el plazo de cinco años, previsto en el artículo 148.2 de la misma, puede ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149, salvo que antes medie alguno de los procedimientos contemplados en los números 1 y 2 del artículo 150 de la norma fundamental.

En consecuencia, la competencia que los artículos 8.º y 22.1 de su Estatuto de Autonomía confieren a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de potestad de autoorganización no puede considerarse equivalente a la competencia normativa contemplada en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Y tampoco cabe entender que el artículo 35 del Estatuto, en virtud del cual corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, pueda ser interpretado en el sentido de que, siendo la norma estatutaria una ley orgánica, el nivel competencial de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, se ha ampliado, atribuyendo a aquella la competencia legislativa de desarrollo prevista en el artículo 149.1.18. Como la doctrina ha puesto de manifiesto, la singularidad del procedimiento de elaboración de los Estatutos y la particular rigidez de los mismos hacen imposible encauzar a través de ellos la decisión estatal unilateral y siempre revocable a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución.

De ello se deduce que las atribuciones conferidas a la Comunidad Autónoma de Cantabria en su Estatuto de Autonomía alcanzan sin duda a la normación de sus instituciones de autogobierno, pero que, en lo que se refiere al ámbito de la función pública, las competencias habilitadas por el artículo 35 del Estatuto no trascienden del plano ejecutivo, con inclusión de los reglamentos organizativos precisos, tal como viene declarando el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo.

Subraya el Abogado del Estado que la situación actual de distribución de competencias en materia de función pública resultará pronto alterada por la legislación estatal que, posconstitucionalmente, aborde las materias contempladas en el artículo 149.1.18 de la norma fundamental, y que tal legislación, que tendrá una significación delimitadora de competencias —como legislación básica— para las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía, si podrá operar como título habilitante —ex artículo 150.1 ó 2— en relación a las restantes Comunidades Autónomas.

En la medida en que a través de los Decretos objeto de conflicto la Comunidad de Cantabria incide en la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios públicos, atribuyéndose una competencia —la establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución— que no puede entenderse asumida estatutariamente, y que, en razón de ello, corresponde en exclusiva al Estado la titularidad de la competencia controvertida —concluye— corresponde a éste, con la consiguiente anulación del Decreto impugnado.

Pero, aun en el caso —añade— de que la Comunidad Autónoma de Cantabria ostentase competencias normativas respecto a su función pública, tampoco cabría considerar comprendidas en ellas la regulación del derecho de representación colectiva.

c) La regulación del derecho de representación colectiva de los funcionarios ostenta carácter básico a tenor de la doctrina sentada en la S.T.C. 57/1982, de 27 de julio. El derecho de sindicación funcional —y como aspecto esencial del mismo el de representación colectiva— reconocido en los artículos 28.1 y 103.3 de la Constitución se encuentra pendiente de desarrollo y, como la misma Comunidad Autónoma reconoce, tampoco cabe colmar aquel vacío acudiendo a la normativa preconstitucional. Ni se encuentra regulado el régimen de representación colectiva funcional, ni se han establecido los procedimientos de consulta y colaboración a que se refiere el artículo 5.º del Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, para instrumentar la participación de las organizaciones profesionales de funcionarios públicos en la determinación de las condiciones de empleo, ni puede invocarse el principio de igualdad de trato con respecto a los trabajadores en régimen de derecho laboral como fundamento del derecho de negociación colectiva de las condiciones de empleo por parte de los funcionarios públicos.

Por lo tanto, de acuerdo con la doctrina contenida en el Fundamento octavo de la citada Sentencia 57/1982, la titularidad para regular la representación colectiva, al formar ésta parte de las bases en materia de condiciones de empleo de los funcionarios públicos, corresponde al Estado, y sólo el legislador estatal puede establecer dichas bases dada la inexistencia de una normación preconstitucional de la que quepa inferirlas.

4. Por providencia de 10 de noviembre de 1983, la Sección Primera de este Tribunal acuerda tener por planteado el conflicto positivo de competencia, dar traslado del mismo al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a fin de que formule las alegaciones que estime pertinentes, y comunicarlo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, por si ante la misma pendiéra o se promoviera recurso contencioso-administrativo respecto de los Decretos en conflicto durante la sustanciación del proceso constitucional. Habiéndose invocado el artículo 161.2 de la Constitución acuerda asimismo comunicar al Presidente del Consejo de Gobierno de la referida Comunidad Autónoma la suspensión de la vigencia del Decreto 37/1983, de 22 de julio, modificado por el Decreto 50/1983, de 3 de agosto, así como de los actos producidos en ejecución de dichos Decretos, incluidas las elecciones sindicales que en virtud de la disposición final segunda del Decreto 37/1983 fueron convocadas para el 29 de octubre de 1983. Finalmente dispone la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión acordada.

5. El 7 de diciembre comparece en el conflicto el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y formula alegaciones, pretendiendo que se declare que los Decretos 37/1983, de 22 de junio, y 50/1983, de 3 de agosto, son válidos y eficaces por ajustados a Derecho y por encontrarse sus disposiciones dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Como fundamento de sus pretensiones esgrime los siguientes argumentos:

A) Por oficio de 24 de agosto de 1983, el Gobierno de la nación formuló, en relación con el Decreto del Consejo de Gobierno cántabro 37/1983, requerimiento de incompetencia, que tuvo entrada en el Registro General de la Diputación Regional el día 5 de septiembre de 1983. El Consejero de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, por oficio de 3 de octubre de 1983, se dirigió al Presidente del Gobierno de la nación, comunicando el acuerdo de 30 de septiembre de 1983 del Consejo de Gobierno de Cantabria por el que se rechazaba el requerimiento de incompetencia, con los fundamentos de tal oposición y adjuntando certificación del acuerdo. (Se acompaña al respecto fotocopia cotejada del citado oficio y certificación del acuerdo del mencionado Consejo.)

Considera la representación de la Comunidad Autónoma que el Consejo de Ministros ha incurrido en error en su acuerdo de 26 de octubre de 1983 —que la representación del Gobierno de la nación adjunta— cuando en él afirma textualmente que se considera «no atendido por falta de contestación el referido requerimiento y, conforme a lo prevenido en el artículo 63.5 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, cumplido el correspondiente trámite con resultado infructuoso». En el proceso —añade— resulta debidamente acreditado que el Consejo del Gobierno de Cantabria contestó, rechazándolo, al requerimiento formulado y remitió al Presidente del Gobierno de la nación certificación del acuerdo adoptado al respecto. Así lo prueba la carta que se acompaña, por la que el propio Presidente de la nación se dirigió al Consejero de la Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria el 10 de octubre de 1983, acusando recibo de la certificación del acuerdo. Resulta, por consiguiente, que dieciséis días antes del acuerdo del Consejo de Ministros en el que se considera no atendido el requerimiento por falta de contestación de la Comunidad Autónoma, ya conocía el Gobierno de la nación esta contestación, y así lo manifestaba su Presidente. Para probar, finalmente, que la respuesta al requerimiento no fue extemporánea, se acompañan asimismo certificaciones de la Administración de Correos que demuestran que la respuesta se efectuó dentro del plazo legalmente establecido.

B) En cuanto al contenido de la norma impugnada, el Abogado de la Comunidad comienza señalando que el Decreto 37/1983 no desarrolla el derecho fundamental reconocido en el artículo 28 de la Constitución, pues no regula ninguna de las cuestiones que, de acuerdo con el mencionado precepto constitucional, forman parte del contenido de la libertad sindical. El Decreto 37/1983 —afirma— sólo pretende regular provisionalmente el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios de la Diputación Regional con el fin de obtener unos representantes de dicho personal, respetándose totalmente a los Sindicatos y Asociaciones existentes (art. 7.2). Del mismo modo, se reconoce y respeta el derecho de los Sindicatos a actuar libremente para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, lo que, de conformidad con la doctrina establecida en la Sentencia 37/1983, de 11 de mayo, del Tribunal Constitucional, forma parte del contenido esencial de la libertad sindical.

En definitiva, se trata de una reglamentación interna que no interfiere en modo alguno en la libertad sindical, ni en los derechos sindicales. Y así lo reconoce el Gobierno de la nación cuando en su escrito de alegaciones afirma que «no se desarrolla ... el derecho de asociación sindical de los funcionarios», con lo que viene a coincidir con la tesis de la Diputación Regional de Cantabria.

C) No cabe decir, como hace la representación del Gobierno central, que la representación colectiva es esencial a la libertad sindical. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre lo que sea el contenido esencial de ese derecho en la Sentencia 70/1982, de 29 de noviembre, en recurso de amparo 51/1982, y el Decreto de Cantabria respeta dicho contenido al permitir que los Sindicatos ejerzan su papel y participen en la defensa y protección de los intereses de los trabajadores (en este caso funcionarios).

Por otra parte, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1982, de 27 de julio, se declara que «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 de información, sin vinculación alguna para los poderes públicos». Y a esa «tendencia favorable» responde el que la Diputación Regional de Cantabria pueda disponer de unos interlocutores válidos, de entre su personal, para temas de interés común y la Administración autonómica llevar a cabo actuaciones en los casos en que así se ordena por la Ley.

En el caso de Cantabria, Comunidad Autónoma uniprovincial que ha sustituido, por asunción de competencias, a la extinguida Diputación Provincial de Santander, no puede pensarse en la incorrección del Decreto, pues, en otro caso, se produciría la anómala situación de tener que considerar como interlocutor válido al antiguo comité de personal de la Diputación Provincial, cuando el personal se ha triplicado con la autonomía y, por principio, este Comité no puede tener la representación de quienes no fueron nunca funcionarios de la Diputación Provincial, a no ser que se pretenda que interlocutores sean las Centrales Sindicales por el hecho de serlo, algunas con nula implantación en la Diputación Regional como lo han demostrado las últimas elecciones, cuya eficacia ha sido suspendida.

En conclusión —afirma—, la Diputación Regional ha respetado absolutamente el «contenido esencial» de los derechos y libertades sindicales. Y lo ha respetado porque no lo ha regulado ni tampoco ha pretendido hacerlo.

D) Existe legislación preconstitucional en la materia, que se mantiene vigente.

La Ley 19/1979, de 1 de abril, sobre Regulación del Derecho de Asociación Sindical, establece en su disposición adicional segunda

que «el ejercicio del derecho de asociación sindical por los funcionarios públicos y por el personal civil al servicio de la Administración Militar se regulará por disposiciones específicas». Y partiendo de esta Ley se publicó el 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.

La representación del Gobierno central alega que no se encuentra regulado por el Estado el régimen de representación colectiva funcional, ni se han establecido los procedimientos de consulta y colaboración a que se refiere el artículo 5.º del Real Decreto 1522/1977. Pero no parece exacta tal afirmación, cuando el citado artículo declara textualmente que: «las Asociaciones profesionales de funcionarios públicos podrán participar, a través de los procedimientos de consulta y colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo». Difícilmente puede afirmarse que falten esos procedimientos cuando la Administración, desde entonces y aún más ahora, conversa, consulta, trata y pacta con organizaciones de funcionarios, que no siempre son los Sindicatos. No es congruente que la Administración del Estado trate con esas organizaciones y sostenga después en este proceso que otras Administraciones no pueden hacerlo.

Pero no se trata sólo de prácticas, añade la representación de la Comunidad Autónoma. Es el Estado quien ha publicado disposiciones generales, de rango bastante superior, regulando la representación colectiva de funcionarios. Así ocurre con la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 29 de enero de 1981 referente a la Administración Local, resolución postconstitucional que no ha sido impugnada.

Esta resolución —precisa— se ha aplicado en prácticamente todos los Ayuntamientos y Diputaciones de España. Se han presentado a las elecciones las Centrales Sindicales, han funcionado los Comités de Personal, se han negociado con ellos diversos temas de su interés, todo ello sin que se haya producido ninguna impugnación por parte de las Centrales Sindicales, especialmente de las mayoritarias en España. Asimismo, se han celebrado ya elecciones para designar a los representantes colectivos de los funcionarios de Ayuntamientos y Diputaciones sin que nadie se haya opuesto a ello, pese a que la Resolución de la Dirección General de Administración Local pueda vulnerar la autonomía municipal.

Estando en vigor dicha resolución parece contradictorio que el Gobierno, en el presente conflicto, defienda que dicha materia debe ser regulada mediante ley orgánica cuando la regulación que afecta a los funcionarios de la Administración Local no ha merecido Ley, Decreto-ley, Decreto, ni tan siquiera una Orden ministerial. No se niega que el contenido esencial de la libertad sindical deba regularse mediante ley orgánica y que el Estado sea competente para dictar dicha norma. Pero lo que sucede es que ni la regulación contenida en la resolución mencionada ni el Decreto del Gobierno de Cantabria constituyen una normativa de los derechos y libertades sindicales. Y, por consiguiente, carecen de fundamentación los argumentos esgrimidos por el Gobierno de la nación.

E) En la Sentencia de 8 de abril de 1981 el Tribunal constitucional declaró vigente y constitucional el Real Decreto-ley 17/1977 relativo al derecho de huelga, salvo los pocos apartados que se citan en el fallo. Este Real Decreto-ley fue declarado constitucional a pesar de su carácter preconstitucional, y, sobre todo, a pesar de regular un derecho que, según el artículo 81 de la Constitución, requiere ley orgánica. Entiende la representación del Consejo de Gobierno de Cantabria que si el Real Decreto-ley 17/1977, sobre el derecho de huelga, está según el Tribunal vigente y es constitucional, no hay razones para sostener que no lo esté y lo sea la Ley de 1 de abril de 1977, sobre el derecho de asociación sindical, y el Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que lo desarrolla para los funcionarios. Insiste en que no niega que la libertad sindical deba regularse, en su contenido esencial, por ley orgánica, pero que lo que ocurre es que el Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria no tiene esa regulación como objeto, sino algo mucho más modesto y sencillo que no afecta para nada a aquellos derechos fundamentales.

F) Frente a lo alegado por el Abogado del Estado, la representación de la Comunidad afirma que el supuesto contemplado en la Sentencia 57/1982, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional es radicalmente distinto del que se examina ahora. En aquel caso —señala— se trataba de un Decreto de una Comunidad Autónoma que suponía una verdadera negociación colectiva respecto a las condiciones de trabajo del personal de la Administración Local, tenía carácter vinculante y modificaba el régimen estatutario vigente de los funcionarios públicos. En cambio, el Decreto de Cantabria objeto del presente conflicto no contiene ninguna modificación del Estatuto de los funcionarios. La Comunidad ha sido respetuosa con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia y no ha incidido, evidentemente, en el régimen estatutario de los funcionarios de la Diputación Regional.

G) Finalmente, subraya que en el caso de que se dejara sin efecto el Decreto impugnado, por declararse competencia exclusiva del Estado la materia objeto del mismo, se privaría a los funcio-

rios y contratados administrativos de la anterior Diputación Provincial de Santander del ejercicio del derecho a elegir a sus representantes colectivos en el Comité de Personal. Las elecciones que se celebraron en el año 1981, con arreglo a la Resolución de la Dirección General de Administración Local de enero de dicho año, no podrían tener eficacia ahora por la aparición de los órganos autonómicos. En el momento actual, en virtud del presente conflicto y con la aplicación de la suspensión acordada, estos funcionarios se ven impedidos de ejercer ese derecho. Resulta que con la autonomía de Cantabria se han visto privados de unos derechos adquiridos que la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía (disposición transitoria novena.1) les reconoce. Podría incluso sostenerse que, por imperativo de la misma disposición transitoria novena, en su apartado tres, sería aplicable a ellos la citada Resolución de la Dirección General de Administración Local y, en definitiva, se produciría un claro tratamiento desigual entre funcionarios de una misma Comunidad Autónoma, siendo así que todos están integrados en la actual Diputación Regional.

6. El 21 de marzo de 1984, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda oír a las partes sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión acordada en su día.

El Abogado del Estado, por escrito de 2 de abril siguiente, solicita el mantenimiento de la suspensión por estimar que el levantamiento de la misma traería consigo el que, configurados conforme a la regulación impugnada unos órganos de representación colectiva del funcionariado de la Comunidad, se generasen unos efectos consumados al margen y con independencia de la resolución de este Tribunal acerca de la constitucionalidad de la regulación impugnada y, por la propia dinámica social inherente a las funciones de representación colectiva, aunque luego se declara la incompetencia de la Comunidad y la falta de legitimidad jurídica de los órganos constituidos, éstos continuarían operando de hecho, a falta de otros, como cauces de representación colectiva. Frente a ello, el mantenimiento de la suspensión no produciría otro efecto que dejar al funcionariado de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la misma situación que el perteneciente a los demás poderes públicos.

Por su parte, la representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, mediante escrito de 30 de marzo de 1984, interesa que se mantenga la suspensión de los Decretos objeto de recurso, por cuanto el levantamiento de la misma pudiera dar lugar a una situación de hecho no deseable en el caso de que la sentencia que en su día dicte el Tribunal Constitucional fuera favorable a la tesis sostenida por el Gobierno de la nación.

Por auto de 9 de abril de 1984, el Pleno de este Tribunal decide mantener la suspensión en su día acordada, conforme a lo solicitado tanto por el Abogado del Estado como por la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

7. Por providencia de 11 de diciembre de 1986, el Pleno del Tribunal acuerda señalar el día 18 del mismo mes para deliberación y fallo de la presente sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria denuncia, en su escrito de alegaciones, la existencia de irregularidades procesales en el trámite de requerimiento previo a la formalización del presente conflicto. Se hace, pues, necesario examinar, en primer término, el alcance de tales irregularidades.

A este respecto alega, y resulta probado, que, aunque el Gobierno de la nación requirió de incompetencia en tiempo y forma al Consejo de Gobierno de Cantabria, incurrió en error u omisión en su acuerdo de 26 de octubre de 1983 al considerar no atendido por falta de constestación el referido requerimiento, dado que el propio Presidente del Gobierno, mediante carta personal dirigida al Consejo de la Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria el 10 de octubre de 1983, acusó recibo del acuerdo del Consejo de Gobierno Cantabro por el que se rechazaba el requerimiento de incompetencia formulado. Y, aún en el caso de que el Gobierno de la Nación hubiera considerado respondido fuera de plazo tal requerimiento —añade—, no podía haberlo desconocido, ya que, como el Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su sentencia 57/1982, de 27 de julio, el rechazo tácito establecido en el artículo 63.4 de la LOTC se fundamenta en la necesidad de permitir la sustanciación del conflicto en vía procesal, pero no resulta equivalente al pronunciamiento expreso que obre la propia competencia establece con prioridad el citado artículo 63.4.

Ahora bien, frente a las anteriores alegaciones hay que poner de relieve que el artículo 62 de la LOTC otorga al Gobierno de la nación la potestad de formalizar directamente ante este Tribunal el conflicto de competencia sin necesidad de hacer uso del requerimiento previo contemplado en el artículo siguiente. Resulta así que dicho requerimiento tiene carácter potestativo para el Gobierno de la nación, lo que permite concluir que la irregularidad

derivada de no haberse tenido en cuenta el escrito de rechazo del requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma no impide, sin embargo, una decisión de fondo de este Tribunal sobre la cuestión planteada. El rechazo del requerimiento dejó abierta la vía del conflicto, pero éste también podría haberse formalizado sin agotar ese trámite previo.

2. El conflicto planteado por el Abogado del Estado se dirige frente al Decreto 37/1983, de 22 de junio, modificado por el Decreto 50/1983, de 3 de agosto, que derogó los artículos 12, 13 y 14 del mismo, sustituyendo la regulación del derecho de reunión en ellos realizada por la establecida en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

El Decreto impugnado regula el derecho de representación colectiva de los funcionarios de carrera y del personal contratado en régimen de derecho administrativo al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria que se encuentra en las situaciones de servicio activo o supernumerario, derecho que se articula a través de un órgano de representación denominado Comité de Personal. El Decreto establece la composición de dicho órgano, su capacidad y competencias, así como el procedimiento de elección y las garantías y facultades de sus miembros.

Estima el Abogado del Estado que, al regular el derecho de representación colectiva funcional, el mencionado Decreto invade las competencias estatales y, en consecuencia, solicita la declaración de su nulidad.

3. La primera cuestión que suscita el conflicto formulado consiste en la calificación, a efectos competenciales, de la materia regulada por el Decreto en cuestión.

A este respecto, es preciso señalar que, aun cuando el Abogado del Estado comienza señalando que el derecho de representación colectiva es un aspecto esencial del derecho de asociación sindical y la mayor parte del escrito de la Comunidad Autónoma está dirigido a argumentar que el Decreto no guarda relación con este último derecho constitucional, lo cierto es que el propio Abogado del Estado centra sus alegaciones en determinar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de función pública, en relación con el artículo 149.1.18 de la Constitución, sin entrar a discutir sus competencias en materia sindical.

Y no podría ser de otra forma. Aun cuando no pueda desconocerse la conexión existente entre el ámbito de lo sindical y la representación colectiva, sobre todo en un sistema como el nuestro en que el nivel de representatividad sindical se mide por el criterio de la audiencia de las candidaturas sindicales en las elecciones a órganos de representación, la regulación de estos órganos en las Administraciones públicas no constituyen desarrollo legislativo de la libertad sindical y no puede incardinarse en la materia «derecho de sindicación», cuya normación viene atribuida en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en los artículos 81.1 y 28.1 de la Constitución. La propia Constitución distingue este derecho del de representación colectiva o de participación en la determinación de las condiciones de trabajo, y en tal sentido se ha pronunciado este Tribunal en diversas ocasiones en relación con la sindicación de trabajadores por cuenta ajena (SS. TC 70/1982, de 29 de noviembre, y 118/1983, de 13 de diciembre, entre otras). Por otra parte, el mismo Tribunal ha centrado la cuestión desde el punto de vista competencial, al considerar en su Sentencia 98/1985 (Fundamentos jurídicos 3 y 17), que la participación de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de órganos de representación se integra en el régimen estatutario de los mismos.

4. Dos son las líneas argumentales seguidas por el Abogado del Estado para fundamentar la titularidad estatal de la competencia controvertida.

En primer término, aduce que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y no puede ampliar sus competencias asumiendo las comprendidas en el artículo 149 de la misma; en consecuencia, aquellas que en materia de Administración pública le atribuyen los artículos 22.1 y 35 de su Estatuto no pueden interpretarse de tal forma que comprendan la competencia legislativa de desarrollo prevista en el artículo 149.1.18. La Comunidad Autónoma puede normar sus instituciones de autogobierno, pero, en lo que se refiere al ámbito de la función pública, las competencias asumidas no trascienden del plano ejecutivo.

En una segunda línea argumental, el Abogado del Estado concluye que, aun cuando la Comunidad hubiere asumido las competencias derivadas del artículo 149.1.18 de la Constitución, el Decreto impugnado invadiría también la competencia estatal, pues el derecho de representación colectiva de los funcionarios forma parte de las bases en materia de condiciones de empleo de los funcionarios públicos y la falta de regulación estatal en esta materia no puede colmarse acudiendo a la normativa preconstitucional.

5. Por su parte, el Consejo de la Diputación Regional de Cantabria insiste en que la norma impugnada no tiene otra finalidad que la de disponer de un interlocutor válido para poder

tratar con su personal temas de interés común y para que la Administración autonómica pueda llevar a cabo actuaciones en los casos en que así se ordene por la ley; la negociación basada en dicha norma —precisa— no es vinculante ni modifica el régimen estatutario de los funcionarios públicos, a diferencia de lo que ocurría con el supuesto contemplado en la S.T.C. 57/1982, de 27 de junio, aducida por el Abogado del Estado.

A juicio del mencionado Consejo —y frente a la postura mantenida por la representación del Estado— existen normas estatales reguladoras de la materia en cuestión. Así, el artículo 5.º del Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, declara que las asociaciones profesionales de funcionarios públicos podrán participar en la determinación de las condiciones de su empleo a través de los procedimientos de consulta y colaboración que se establezcan, y una norma postconstitucional —la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 29 de enero de 1981, que no ha sido impugnada— regula el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios de las Corporaciones locales.

Finalmente —arguye—, en el caso de Cantabria, Comunidad Autónoma uniprovincial que ha sustituido, por asunción de competencias, a la extinguida Diputación Provincial de Santander, no puede estimarse incorrecto el referido Decreto pues, en otro caso, se produciría la anómala situación de tener que considerar como interlocutor válido al antiguo Comité de Personal, formado de acuerdo con la mencionada Resolución y que, después de la ampliación del personal originada por la autonomía, ya no resulta representativo.

6. Es de destacar que la Comunidad Autónoma de Cantabria no aporta título competencial alguno en que apoyar la legitimidad constitucional del Decreto impugnado, limitándose a afirmar que dicho Decreto no contiene, en definitiva, más que una reglamentación interna que no interfiere en la libertad sindical o en los derechos sindicales, ni afecta al régimen estatutario de los funcionarios.

No obstante, se impone, una vez precisada la naturaleza de la materia controvertida, analizar las competencias que la Comunidad cántabra ha asumido en lo que concierne a la función pública. Y a este respecto es preciso destacar el doble aspecto que dentro de tal función cabe distinguir en orden a determinar el alcance de las competencias asumidas: de un lado, la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, y, de otro, la regulación de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, dentro del cual ha de incardinarse la regulación de la participación de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de los correspondientes órganos de representación.

El hecho de que la Comunidad de Cantabria haya accedido a su autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución hace que no aparezca en su Estatuto, como ocurre en el de otras Comunidades de mayor nivel autonómico, un título específico en materia de función pública, derivado del artículo 148.1.18 de la Norma fundamental. Sin embargo, ello no significa que la Comunidad carezca por completo de competencias en esta materia.

El Abogado del Estado considera la posibilidad de que tales competencias pudieran derivar de los artículos 22.1 y 35 de su Estatuto de Autonomía, pero, como él mismo concluye, no puede sostenerse que tales preceptos otorguen a la Comunidad la titularidad concreta controvertida.

El artículo 22.1 del Estatuto atribuye a la Diputación Regional, con carácter exclusivo, competencia en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno». Pero a la expresión «instituciones de autogobierno» no puede asignarse un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y del propio Estatuto (art. 7), por lo que la mencionada competencia ha de entenderse referida a la organización de la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y la Presidencia.

Es cierto —como se reconoce en la S.T.C. 35/1982, de 14 de junio, que, aun cuando las instituciones de autogobierno sean primordialmente las que el Estado crea y la Constitución garantiza, la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno. Pero —como también ha precisado este Tribunal en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (Fundamento jurídico 38), no cabe entender que la potestad de autoorganización pueda extenderse hasta abarcar en su seno la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de sus funcionarios.

En cuanto al artículo 35, este precepto otorga a la Comunidad una competencia más específica que la que resulta del artículo 22.1, al establecer que corresponde a aquella la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. De tal precepto estatutario cabe deducir, en efecto, que la Comunidad Autónoma de Cantabria puede conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo e incluso dictar normas que afecten a la relación orgánica que liga a los funcionarios públicos con el citado aparato, con las consiguientes potestades de dirección o jerarquía. Pero, sin

embargo, no puede derivarse de ella la competencia para la regulación de la relación de servicio y el régimen estatutario de sus funcionarios, pues, aun cuando esta materia esté vinculada a la estructura de la Administración autonómica, posee una naturaleza claramente diferenciable de las cuestiones estrictamente organizativas.

En consecuencia, dado que, como hemos señalado anteriormente, la representación colectiva o la participación supone la regulación sustantiva de un derecho estatutario de los funcionarios, ha de concluirse que la Comunidad cántabra, a diferencia de otras Comunidades de mayor nivel autonómico, carece de competencia para elaborar su propia normativa —que, en todo caso, sería de desarrollo de las bases de la legislación estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución— en relación con «el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios y contratados administrativos».

Desde este punto de vista la Comunidad Autónoma de Cantabria sólo posee competencia de ejecución de la normativa estatal. Ante todo, tiene competencias de ejecución de las normas aprobadas por el Estado en lo que concierne al personal al servicio de la Administración autonómica, incluidos los funcionarios transferidos dado que, como resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley del Proceso Autonómico, su relación orgánica y la funcional o de servicios se establecen con dicha Administración y no con la del Estado. A esos funcionarios y personal contratado les son aplicables, de acuerdo con la disposición transitoria novena, tres, del Estatuto de Cantabria, las disposiciones del Estado y demás Administraciones públicas relativas a su régimen jurídico, y no cabe duda de que la aplicación de las mismas corresponde a la Comunidad Autónoma en la que sirven.

7. Sin embargo, tratándose de una Administración distinta de la del Estado y de otras Administraciones públicas, la ejecución de la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios no puede limitarse estrictamente a una aplicación mecánica de las normas correspondientes, pues es evidente que tales normas pueden desconocer las características propias de la organización administrativa autonómica y, por lo tanto, no adaptarse con la suficiente eficacia y previsión a ellas. En este sentido, no puede olvidarse la relativa incidencia que la diversidad de regímenes organizativos de las Administraciones públicas tiene sobre las relaciones de éstas con el personal a su servicio, así como que, en virtud del artículo 35 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Cantabria tiene atribuida una competencia específica para la estructuración de su propia Administración, y que el artículo 32.3 del mismo dispone que «las competencias de ejecución de la Diputación Regional de Cantabria llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección».

De ello se deduce que la Comunidad Autónoma, si bien no puede en ningún caso modificar o desarrollar las normas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, sí puede en cambio utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones, deberes y facultades y, en general, de las situaciones jurídicas que aquel régimen sustantivo contempla, dentro de la estructura organizativa de su Administración. De otro modo, en efecto, podría suceder que la ejecución de la normativa estatal sólo pudiera llevarse a cabo con el sacrificio de la propia competencia de autoorganización.

Tal concurrencia de competencias autonómicas, la relativa a la organización de su propia Administración, que sólo queda supeditada a los principios generales y normas básicas del Estado, por una parte, y, por otra, la de simple ejecución de las normas estatales referentes al Estatuto de los funcionarios, se produce también en el ejercicio del derecho de representación de los funcionarios y contratados administrativos si se considera que la regulación de este aspecto del régimen estatutario de los mismos, en cuanto no tiene un alcance o dimensión estrictamente individual, sino que afecta a las relaciones del conjunto de ellos con la Administración autonómica, incide directamente en la ordenación, estructuración

y funcionamiento general de la organización administrativa, cuya responsabilidad atañe a la Comunidad Autónoma.

8. En definitiva, ha de concluirse que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria aplicar, dentro de las características específicas de su organización administrativa, las normas del Estado que regulan el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios y contratados administrativos, sin que, por el contrario, pueda modificar el régimen sustantivo de aquella regulación.

Es cierto que el Estado no ha aprobado aún la Ley que regula los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones públicas y no existen, por lo tanto, a efectos de representatividad sindical general tales órganos, pero también lo es que en ciertas Administraciones públicas se han previsto fórmulas transitorias y provisionales de representación interna de los funcionarios; así, por lo que se refiere a las Corporaciones Locales, la Resolución de 29 de enero de 1981 de la Dirección General de Administración Local permite a estas entidades organizar y poner en práctica, en su ámbito, el ejercicio del derecho de representación colectiva. Esta resolución, con el alcance que en ella se establece, es aplicable a la Diputación Regional de Cantabria a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria novena, tres, del Estatuto de Autonomía, ya que dicha Comunidad tiene atribuidas las competencias de la extinta Diputación Provincial de Santander, a la que sucede o sustituye (artículo 31 del Estatuto de Cantabria, 9 de la Ley de Proceso Autonómico y 40 de la Ley de Bases del Régimen Local). La Diputación Regional puede, en consecuencia, en cuanto que Comunidad Autónoma uniprovincial, aplicar dicha Resolución teniendo en cuenta sus peculiaridades organizativas mediante la correspondiente reglamentación interna, respetando el régimen sustantivo del derecho de representación colectiva establecido por el Estado.

Como sugiere la representación del Gobierno cántabro y se deduce del contenido del Decreto impugnado por el Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha hecho sino aplicar a su propia estructura organizativa la normativa estatal, pues dicho Decreto no es más que una traslación de la citada Resolución de la Dirección General de Administración Local, sin otras variaciones que las derivadas de las características orgánicas de la Diputación Regional de Cantabria y una cierta especificación del alcance material del derecho de representación, interpretable de conformidad con aquella Resolución. Por lo demás, no es indiferente que, al igual que la Resolución de 29 de enero de 1981, el Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria impugnado reconozca expresamente su propia provisionalidad en tanto no se adopte por el legislador estatal la regulación definitiva del régimen de representación colectiva o participación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de empleo.

Teniendo, pues, en cuenta los límites a que se ajusta el Decreto objeto del presente conflicto y las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, no cabe afirmar que aquél exceda de estas competencias, invadiendo las que corresponden al Estado.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que el Decreto 37/1983, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificado por el Decreto 50/1983, de 3 de agosto, no invade las competencias estatales en la materia.

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

Madrid, 18 de diciembre de 1986.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 704/1984, promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de los de Madrid,

161

Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 704/1984. Sentencia número 166/1986, de 19 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-