

	PAGINA		PAGINA
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 129/1988, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 179, de 27 de julio de 1988. C.9	41	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 133/1988, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 179, de 27 de julio de 1988. C.9	41
Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 131/1988, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 179, de 27 de julio de 1988. C.9	41	Corrección de errores en el texto de la Sentencia número 139/1988, de 8 de julio, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 179, de 27 de julio de 1988. C.9	41

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2791** *PLENO. Recurso de inconstitucionalidad número 153/1986. Sentencia número 157/1988, de 15 de septiembre.*

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

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 153/1986, promovido por el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, contra el inciso «... así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas», contenido en el art. 2, párrafo 1, de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Ha sido parte el Letrado del Estado, en representación del Gobierno, y Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Tribunal Constitucional el 12 de febrero de 1986, el Presidente del Parlamento de Cataluña, en representación de dicha Cámara, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «... así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas», contenido en el art. 2, párrafo 1, de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, por infringir los arts. 149.1.18 y 149.3 de la Constitución en relación con los arts. 8, 9.1, 9.8 y 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. Señala el Presidente del Parlamento catalán en sus alegaciones que el inciso impugnado significa excluir indebidamente de la supervisión del *Sindic de Greuges*, que ha de desarrollarse en obligada cooperación con el Defensor del Pueblo, un sector de la actuación de las Entidades locales. Lo cual va contra la Ley catalana 14/1984, de 20 de marzo, del *Sindic de Greuges*, dictada en desarrollo del art. 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), la cual atribuye al mismo la capacidad de supervisar la actuación de los Entes locales en todo aquello que afecte a materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias. El inciso en cuestión supone, por tanto, una limitación substancial a la actuación de una institución autonómica para la que el Estado carece de habilitación competencial y que se basa en una interpretación sobre la naturaleza de la Administración local difícilmente compatible con el EAC.

Subraya a este respecto el Presidente del Parlamento catalán el carácter bifronte de la Administración local en nuestro marco constitucional (STC 84/1982), pues la misma se incardina tanto en la estructura del Estado como en la de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el art. 148.1.18 CE distribuye las competencias sobre régimen local, reservando al Estado las bases y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución, y el EAC en particular atribuye a Cataluña competencias exclusivas en esta materia con los límites que se derivan de su art. 9.8.

De todo ello deriva, en su opinión, que la intervención supervisora del *Sindic de Greuges* sobre los Entes locales comprendidos en su ámbito territorial no ha de restringirse a los supuestos en que actúen en ejercicio

de competencias delegadas por la Administración autonómica. Entiende, en efecto, el Parlamento recurrente que, dado el carácter parcialmente intracomunitario de los Entes locales en las Comunidades que, como Cataluña, han asumido competencias legislativas sobre la materia, sería legítimo entender que los términos del art. 35 EAC engloban a las Administraciones locales. Pero que, aunque se interprete que la referencia a la Administración de la Comunidad se identifica con el aparato organizativo propio de la Comunidad Autónoma y que no incluye a los Entes locales, ello tampoco impide que se extienda el ámbito de actuación del *Sindic de Greuges* mediante su Ley de desarrollo, ya que el mencionado precepto estatutario se limita a diseñar las características básicas de dicha institución autonómica. Hay que tener en cuenta, además, la obligación que el art. 9.2 de la Constitución y el 8.2 del EAC imponen a la Generalidad, como poder público y en el ámbito de su competencia, de promover las condiciones y remover los obstáculos para que sean efectivas la libertad e igualdad de individuos y grupos sociales, a cuyo cumplimiento ha de contribuir la actividad de supervisión en el ámbito local del *Sindic de Greuges*.

Sin embargo, el inciso impugnado es difícilmente compatible con las facultades del *Sindic de Greuges* en el ámbito local. Afirma que podría entenderse que el mismo no afecta a las Comunidades con competencias en materia de régimen local, o bien que se limita a regular las relaciones de cooperación del mismo con el Defensor del Pueblo y que, por tanto, no impide que en el ámbito de su propia competencia el *Sindic de Greuges* supervise la actuación de los Entes locales. Pero, sin embargo, la generalidad de los términos empleados, los antecedentes legislativos y, muy particularmente, la justificación de la enmienda que propuso la introducción del inciso impugnado, abonan una interpretación restrictiva. Lo cual crea situaciones paradójicas, al excluir la supervisión del *Sindic de Greuges*, pese a desarrollarse bajo régimen de cooperación con el Defensor del Pueblo, sobre la actuación local en materias en las que la Comunidad tiene competencias exclusivas. Ello comporta una reducción del ámbito de actuación del *Sindic* que le reconoce su Ley reguladora y desconoce la especial vinculación existente entre los Entes locales y la Generalidad de Cataluña.

Finalmente, el representante del Parlamento de Cataluña argumenta que la supervisión de los Entes locales por parte del *Sindic de Greuges* no atenta contra la autonomía constitucionalmente garantizada de los Entes locales, los cuales pueden estar sometidos a control de legalidad por parte de las Administraciones superiores en materias de su respectiva competencia. Y, por la propia naturaleza de las facultades del *Sindic*, no se puede producir un control contrario a dicha autonomía, ya que la institución carece, al igual que el Defensor del Pueblo, de potestades para modificar o anular actos o resoluciones administrativas, configurándose como una simple magistratura de persuasión.

Solicita en consecuencia que se declare la nulidad del inciso impugnado por ser contrario a los arts. 149.1.18 y 149.3 de la Constitución, en conexión con los arts. 8, 9.1, 9.8 y 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional de 26 de febrero de 1986, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad y se acordó dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por el del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen oportunas.

Mediante escrito de 24 de marzo de 1986 se personó el Abogado del Estado, en su representación legal, solicitando al tiempo una prórroga del plazo para evacuar alegaciones. La Sección Segunda, por providencia de 2 de abril de 1986, prorrogó en ocho días dicho plazo. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la no personación de dicha Cámara. El Senado se personó por mediación de su Presidente, pero no formuló alegaciones.

4. El Letrado del Estado presentó escrito de alegaciones el 5 de abril de 1986. Sostiene que el recurso guarda una estrecha analogía con el núm. 426/1984, promovido por el Gobierno contra la Ley 6/1985, de la

Sindicatura de Cuentas de Cataluña. En tal recurso se defendía por la representación del Gobierno, que, de acuerdo con el tenor literal del art. 42 del EAC, la competencia de dicha institución se limita a la Generalidad, sin incluir a los Entes locales. Igual ocurre en el presente recurso, ya que la competencia del *Sindic de Greuges* se restringe a la supervisión de la Administración de la Generalidad, según declara taxativamente el art. 35 del EAC. En cuanto a las argumentaciones sobre el carácter intra o extracomunitario de los Entes locales, se remite el Letrado del Estado a las alegaciones formuladas en el citado recurso.

Añade, sin embargo, el Letrado del Estado que del artículo impugnado no se deduce la limitación de competencias del *Sindic de Greuges* presupuesta en la demanda. Del texto íntegro del precepto parcialmente impugnado se deduce que el mismo no es atributivo de competencias, sino que establece un supuesto de cooperación plenamente válido, sea cual sea la tesis que se sustente respecto al ámbito de las competencias del *Sindic de Greuges*. Así pues, lo que en realidad solicita el Parlamento de Cataluña es una Sentencia interpretativa, ya que no combate directamente el texto impugnado, sino tan sólo una determinada interpretación del mismo.

Concluye el Letrado del Estado que la interpretación de la que parte el recurso no se deriva del precepto impugnado, el cual es válido en tanto que se limita a establecer un supuesto de cooperación. Pero que, aun admitiendo que del texto impugnado se dedujera que la supervisión del *Sindic de Greuges* no se extiende a los Entes locales más que en el supuesto previsto en dicho precepto, tal interpretación sería constitucionalmente correcta a la luz de lo dispuesto en el art. 35 del EAC. En consecuencia, interesa la desestimación del recurso.

5. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 12 de septiembre se acordó señalar el día 15 del mismo mes para deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso contra un inciso del art. 2, de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras análogas de las Comunidades Autónomas. No está de más comenzar por determinar con precisión cuál es el texto del inciso impugnado, ya que tanto en el cuerpo de la demanda como en la súplica del recurso, se indica que éste se interpone contra el inciso «... así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas», sin que se aclare si lo impugnado es la totalidad del inciso o tan sólo su parte subrayada. Pues bien, aunque formalmente habría que entender impugnada la totalidad del inciso, ya que ningún valor a este respecto puede otorgarse al subrayado, del contenido de las alegaciones de la demanda ha de deducirse que en realidad sólo se ha pretendido impugnar la frase subrayada, la cual supone, a juicio del Parlamento recurrente, una indebida restricción del ámbito de supervisión del *Sindic de Greuges* en relación con la actividad de los Entes locales.

En efecto, el recurso se dirige contra dicho inciso, en tanto que del mismo se deduce, en su opinión, que los Comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas con similares funciones a las del Defensor del Pueblo sólo pueden supervisar la actuación de los Entes locales cuando éstos actúan en ejercicio de competencias delegadas por su respectiva Comunidad Autónoma. Tal restricción resultaría contraria, según la Cámara recurrente, a los arts. 149.1.18 y 149.3 de la Constitución, en relación con los arts. 8, 9.1, 9.8 y 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), así como la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del *Sindic de Greuges*, que desarrolla el art. 35 del EAC, la cual ha atribuido a dicha figura la capacidad de supervisar la actuación de los Entes locales en Cataluña en todo aquello que afecte a las materias en que el EAC otorga competencias a la Generalidad (art. 1 «in fine»).

2. Antes de entrar a considerar el fondo de las alegaciones formuladas por el Parlamento catalán, hay que aclarar que, como es obvio, tan sólo los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía invocados pertenecen al bloque de la constitucionalidad y pueden ser empleados, por tanto, como parámetro de la constitucionalidad del inciso impugnado. No así la citada Ley 14/1984 del Parlamento catalán que regula el *Sindic de Greuges*, la cual, esté o no en contradicción con la Ley estatal a la que pertenece el inciso en cuestión, ha de quedar necesariamente fuera del debate planteado.

Pues bien, retomando la argumentación del recurso, el Parlamento de Cataluña considera que serían posibles varias interpretaciones del precepto impugnado que, a su juicio, no resultarían inconstitucionales, pero que, sin embargo, la generalidad de los términos del mismo y los antecedentes legislativos (en particular la justificación de la enmienda que introdujo el inciso en cuestión), fuerzan a interpretarlo en su sentido literal, que excluye de la capacidad de supervisión de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo la actuación de los Entes locales que no se produzca en el ejercicio de competencias delegadas por las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, la decisión sobre el presente recurso ha de pasar primero por dilucidar el sentido del inciso impugnado, para luego cotejar si tal interpretación resulta o no contraria a los preceptos constitucionales y estatutarios que se han invocado.

3. Objeta, el Letrado del Estado que, en realidad, del tenor del art. 2.1 de la Ley 36/1985, contemplado en su integridad, no se deriva la interpretación efectuada por el Parlamento recurrente sobre la limitación de la capacidad de supervisión del *Sindic de Greuges*, ya que lo único que hace el referido precepto y, por tanto, el inciso impugnado es circunscribir los supuestos en que procede la colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, pero no determina el ámbito competencial de éstas. A su entender, lo que pretende la institución recurrente es obtener una Sentencia interpretativa en la que habría de reconocerse la capacidad de supervisión del *Sindic de Greuges* sobre los Entes locales más allá de cuando actúa en ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma. Completa su argumentación el Letrado del Estado sosteniendo que, en todo caso, si se entendiera que el inciso impugnado ha de interpretarse en el sentido indicado en el recurso, el mismo sería plenamente constitucional, pues del art. 35 del EAC se deduce, sin género de dudas, que las competencias del *Sindic de Greuges* se limitan a la supervisión de la Administración de la Generalidad.

4. Tiene razón el Letrado del Estado al sostener que lo que hace el art. 2.1 de la Ley 36/1985 es determinar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas, y que no regula, pues no es su objeto, el ámbito competencial ni del Defensor del Pueblo ni de dichas instituciones autonómicas. Las competencias del Defensor del Pueblo derivan del propio art. 54 de la Constitución que prevé la institución, y han sido desarrolladas en la L.O. 3/1981, de 6 de abril, que la regula. Las de los Comisionados parlamentarios autonómicos derivan de sus propios Estatutos de Autonomía y han sido a su vez desarrollados ya, en su mayor parte, por leyes de sus Parlamentos. Es, por tanto, el art. 35 del EAC, que prevé la figura del *Sindic de Greuges*, donde hay que acudir para comprobar las facultades del mismo.

Ahora bien, ello no exime de examinar la alegación formulada en el recurso, pues no puede excluirse *a priori* que un artículo de la Ley que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares pueda resultar contrario a un precepto constitucional o a lo establecido en un Estatuto de Autonomía sobre su propio Comisionado parlamentario.

5. Pues bien, así planteadas las cosas, es manifiesto que el inciso impugnado no choca con lo establecido en el art. 35 del Estatuto de Autonomía catalán. En éste se establece que el Parlamento «podrá nombrar un *Sindic de Greuges* para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad». Su ámbito específico de actuación queda, por tanto, medianamente previsto en dicho precepto estatutario y nada puede observarse en el inciso impugnado que lo contradiga. El art. 2.1 de la Ley 36/1985 establece que la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y «la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas», podrá realizarse, sin mengua de las facultades que al Defensor del Pueblo le atribuyen la Constitución y su Ley Orgánica, en régimen de cooperación entre el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico, mediante la celebración de los pertinentes acuerdos de colaboración.

Así pues, si el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé como ámbito de actuación del *Sindic de Greuges* la supervisión de la Administración de la Generalidad y si el precepto parcialmente impugnado contempla la posibilidad de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos para la supervisión tanto de las Administraciones autonómicas como de las locales, cuando éstas actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas, no se ve la menor contradicción entre ambas regulaciones. No solamente no hay restricción del ámbito de actuación previsto en el art. 35 del EAC, sino que, en realidad, el precepto parcialmente impugnado contempla una actuación de los Comisionados parlamentarios autonómicos más amplia de lo que podría entenderse en un interpretación literal y estricta del citado precepto del Estatuto catalán. En este sentido, puede recordarse la reciente STC 142/1988, de 12 de julio, en la que se declaró que no resultaba contrario al artículo correspondiente del Estatuto de Autonomía de Aragón —que también refiere la supervisión del Justicia de Aragón a la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma—, el artículo de su Ley reguladora que extendía tal supervisión a la actividad de los Entes locales, en tanto se entendiera restringido al ejercicio por parte de éstos de competencias delegadas o transferidas por la Comunidad Autónoma, ya que en tales supuestos los Entes locales venían a actuar como Entes descentralizados de aquélla (fundamento jurídico 5.º).

Por idénticas razones tampoco se percibe contradicción alguna entre el precepto impugnado y los arts. 8 y 9.1 del EAC. Al no regular la Ley 36/1985 competencia alguna de las figuras autonómicas análogas al Defensor del Pueblo, difícilmente podría haberse vulnerado el art. 9.1 EAC, que atribuye a la Generalidad la competencia para regular sus instituciones de autogobierno. Y tampoco puede entenderse que delimitar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los

Comisionados parlamentarios autonómicos pueda afectar negativamente, sino más bien al contrario, al deber de los poderes públicos de Cataluña de promover las condiciones y remover los obstáculos a la libertad e igualdad de ciudadanos y grupos sociales que contempla el art. 8 del EAC.

6. Lo dicho hasta ahora es suficiente para desestimar el recurso interpuesto. No está de más, sin embargo, añadir alguna precisión sobre ciertas consideraciones que se hacen en el recurso en relación con la autonomía local y con las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre régimen local. Según el Letrado del Estado, responden al deseo de obtener una declaración interpretativa que viniera a avalar la constitucionalidad de la Ley catalana 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del *Sindic de Greuges*, cuyo art. 1, *in fine*, atribuye al mismo la capacidad de supervisión de la actuación de los Entes locales de Cataluña en todo aquello que afecte a las materias en que el EAC otorga competencias a la Generalidad. De lo dicho en los anteriores fundamentos jurídicos se deduce con claridad que no es posible pronunciarse al respecto en esta Sentencia, puesto que para nada afecta dicha cuestión a la constitucionalidad del inciso impugnado, único tema al que nos debemos restringir. Puede señalarse tan sólo que la constitucionalidad de tal atribución de competencias no depende en ningún caso del precepto aquí impugnado ni, más en general, de la Ley a la que pertenece el mismo, sino de lo que el propio Estatuto de Autonomía catalán establece en relación con la figura del *Sindic de Greuges*, así como de las competencias que en materia de régimen local ostenta la Generalidad. Pero las argumentaciones que a este respecto se hacen en el recurso, si bien pudieran ser pertinentes en relación con tal cuestión, no lo son y no han de ser contestadas, por tanto, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitu-

cionalidad del inciso que aquí se impugna. Este resulta indiferente respecto al ámbito posible de la capacidad de supervisión del *Sindic de Greuges*, ya que se limita a establecer determinados supuestos de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los análogos Comisionados parlamentarios autónomos. Por todo ello es también innecesario extenderse sobre la no contradicción entre el inciso impugnado y los arts. 149.1.18 y 149.3 de la Constitución y 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

#### FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a quince de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: 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 y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

**23792** PLENO. Conflicto positivo de competencia número 1.233/1986. Sentencia número 158/1988, de 15 de septiembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; 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 y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y 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. 1.233/86, y subsidiario de impugnación al amparo del Título V de la LOTC, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, contra la actuación material de convocatoria e intervención del Gobierno Vasco o de otros órganos de dicha Comunidad Autónoma en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos, contra el acto o actos de convocatoria e intervención implícitos en tal actuación material, y, en su caso, contra los actos expresos de los que la misma traiga causa y contra la actividad de normación que subyace en tales actos, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución. Ha sido parte el Gobierno Vasco, representado por el Abogado con José Antonio Alberdi Larizgoitia y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 18 de noviembre de 1986 el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, planteó ante este Tribunal conflicto positivo de competencia con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución y, en forma subsidiaria, impugnación al amparo del Título V de la LOTC, frente al Gobierno Vasco. Impugna la actuación material de convocatoria e intervención realizada por el Gobierno Vasco o por otros órganos de dicha Comunidad Autónoma en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos, plasmada en determinados documentos que acompaña, así como el acto o actos de convocatoria e intervención implícitos en tal actuación material y, en su caso, los actos expresos de los que la misma traiga causa y la actividad de normación que subyace a tales actos. Formula la pretensión de que se declare la titularidad estatal de la competencia para regular el derecho de representación colectiva de los funcionarios públicos, con declaración de nulidad de las actividades de normación, convocatoria e intervención de las elecciones sindicales de los funcionarios públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, materiales, tácitas y expresas, en su caso, emanadas de los órganos de su Administración, así como de todos los demás actos que se hubieran producido en ejecución de los anteriores, y subsidiariamente, la anulación de los actos reseñados por infracción de las bases preexistentes en el ordenamiento, al amparo del Título V de

la LOTC. Pide asimismo que se ordene la suspensión de todos los actos de convocatoria, intervención y participación de la Comunidad Autónoma en las elecciones sindicales a que se refiere la impugnación en cualquiera de sus dos pretensiones, principal y subsidiaria, todo ello por aplicación de lo dispuesto en el art. 64.2 de la LOTC.

2. En su escrito de impugnación, el Letrado del Estado se detiene en primer lugar en la exposición del objeto del presente conflicto. Es consciente de su singularidad, pues, como ocurría en el conflicto núm. 77/84, se realiza sobre la base de un escasísimo objeto, material y procesal, constituido por diversos documentos de los que se aporta copia, que apenas tienen las características de los documentos administrativos y que no tienen apariencia de actos, resoluciones o disposiciones sustantivas. Pero la existencia de esos documentos, y su conexión con el conflicto 77/84, pone de manifiesto una tendencia de la Administración Vasca a operar en este ámbito por vía de hecho, evitando la aparición de resoluciones o actos administrativos, probablemente con el fin de soslayar acciones impugnatorias.

Entre los documentos que se aportan, el Letrado del Estado destaca los siguientes: a) los documentos que llevan los núms. 1 y 2, en los que se recogen los censos electorales que el Gobierno Vasco ha remitido a las Centrales Sindicales para las elecciones a celebrar en Alava. En ellos figura el membrete del Gobierno Vasco, y se incluyen diversos funcionarios, como se acredita con certificaciones adjuntas; b) el documento núm. 15, que recoge la certificación oficial del preaviso de celebración de elecciones en el Departamento de Educación del Gobierno Vasco. No cabe duda de que en tal elección se incluyen funcionarios públicos, pues son funcionarios varios de los componentes de las mesas electorales, como se justifica mediante las certificaciones oportunas.

Es consciente el Letrado del Estado de que estos materiales son muy escasos, pero son los únicos con que cuenta la Administración del Estado y son suficientes para deducir la existencia de una actividad material del Gobierno Vasco o de otros órganos autonómicos en las elecciones sindicales de sus funcionarios. Por ello, la única forma de evitar la indefensión del Estado ante esa actividad contraria a las normas básicas es permitirle la impugnación sobre esa base documental. Para ello existen, además, otras razones:

a) Inexistencia de acto formal y vía de hecho. Una actuación material como la descrita presupone necesariamente un acto previo, una decisión previa que lo fundamente y le sirva de cobertura jurídica, como se desprende, si bien desde el punto de vista de las garantías del administrado, del art. 100 de la LPA. Esta decisión previa no tiene que ser necesariamente expresa y escrita, pues cabe calificarla como *facta concludentia*, hechos que implican una resolución fundamentadora de la actuación material. En cualquier caso, basta la actuación material percibida para ejercitar la acción de impugnación, pues no puede sostenerse que la inexistencia de resolución formal sitúe a la actuación material en un plano de inatacabilidad procesal. Además, en la actuación material subyace una auténtica actuación normativa, aunque desprovista de las necesarias formalidades, y ello es perceptible en la aplicación a los funcionarios de las normas aplicables a los trabajadores a fin de generar una representación válida a efectos de la negociación colectiva, actuación normativa a la que también se extiende la impugnación.