

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.

b) Relevancia jurídica de la actuación material e imputación de la misma al Gobierno Vasco o a otros órganos de la Comunidad Autónoma. Existen suficientes apoyos para sostener la relevancia jurídica de la actuación plasmada en los documentos aportados, como auténtica actuación material de convocatoria e intervención pública, en las elecciones sindicales de los funcionarios, como se deriva de los siguientes elementos: elaboración por el Gobierno Vasco del preaviso electoral; aparición de funcionarios en el censo electoral; intervención de funcionarios en la mesa electoral. No es, por tanto, una mera sospecha ni puede calificarse la impugnación como una excesiva suspicacia de la Administración del Estado.

En cuanto al fondo del asunto, el Letrado del Estado aduce que la actividad impugnada, en tanto que actividad normativa, posee naturaleza básica, con invasión de las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, y, en todo caso, los actos impugnados violan las bases preexistentes del ordenamiento. El derecho de sindicación funcional -y el de representación colectiva derivado del mismo- se encuentra pendiente de desarrollo y no puede colmarse ese vacío acudiendo a la normativa preconstitucional, ya que no se ha regulado el régimen de representación colectiva funcional ni se han establecido los procedimientos de consulta y colaboración a que se refiere el art. 5 del Real Decreto 1.522/1977, de 17 de junio. La situación es la misma que la constatada en la STC 57/1982, de 27 de julio, y es incontrovertible que a partir de una situación de ausencia de regulación estatal la Comunidad Autónoma pretende cubrir normativamente aquel vacío, optando por una de las vías posibles de participación, sin que ello pueda calificarse como aplicación o desarrollo de una inexistente legislación estatal.

En esta situación ha de estarse a lo decidido en la STC 57/1982, pues es inviable que el legislador de la Comunidad Autónoma venga a suplir, ni siquiera provisionalmente, el vacío existente en la materia. La regulación de la representación colectiva de los funcionarios forma parte de las bases en materia de condiciones de empleo de los funcionarios públicos, que corresponden a la titularidad estatal, por lo que la actuación de la Comunidad Autónoma o invade las competencias reservadas al Estado o infringe las bases preexistentes del ordenamiento.

3. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de noviembre de 1986, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, y subsidiariamente la impugnación al amparo del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que se diera traslado al Presidente del Gobierno Vasco para alegaciones. Asimismo, acordó dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare lo que es objeto del presente asunto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de este Tribunal. Por otra parte, habiéndose invocado el art. 161.2 de la Constitución, acordó asimismo comunicar al Presidente del Gobierno Vasco la suspensión de la vigencia de la actuación material de intervención en las elecciones sindicales de los funcionarios públicos a que se refiere el conflicto, proyectadas para el día 9 del mes de febrero de 1984, así como el anuncio y publicidad de tales elecciones, entrega de censos electorales y constitución de mesas a tales fines, así como cualquier otro de ejecución de los mismos. Finalmente, dispuso la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco.

4. El 23 de diciembre de 1986 compareció en el conflicto el Gobierno Vasco y formuló alegaciones pretendiendo que el Tribunal se declare incompetente para el examen de la pretensión deducida en la impugnación formulada, por no corresponder su conocimiento a la jurisdicción constitucional, y, subsidiariamente, que se efectúe declaración de que la competencia para dictar el acto o actos de convocatoria e intervención implícitos en la actuación material impugnada, así como, en su caso, los actos expresos de los que la misma traía causa, y la actividad de normación que subyace en tales actos, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dentro del respeto a las bases a que se refiere el art. 149.1.18 de la C.E., con expresa declaración de su validez, por no haberse producido vulneración de las bases antes citadas preexistentes en el ordenamiento jurídico.

Aduce el Gobierno Vasco, en primer lugar, que la actuación de la Administración autónoma en esta ocasión no significa pasar por alto la suspensión acordada en el conflicto 77/84, pues entre aquel episodio y éste ha sido aprobada la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical (LOLS), en la que se ratifica el derecho a participar en procesos de elecciones sindicales presentando candidaturas forma parte del contenido esencial del derecho a la libertad sindical de los funcionarios. De ello resulta que la Administración vasca venía obligada a hacer posible el ejercicio de tal derecho, con independencia de a quién le correspondiera el desarrollo normativo de las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios. Con la aparición de la LOLS, por otra parte, ha sido colmada la competencia del art. 149.1.18 de la C.E. en relación con la libertad sindical de los funcionarios, por lo que a partir de ahí la CAV puede determinar las peculiaridades de su ejercicio en virtud del art. 10.4 EAPV.

Tras estas indicaciones previas, la representación del Gobierno Vasco aduce los siguientes argumentos:

a) No hay conflicto positivo de competencia. Los documentos que aporta el Gobierno de la Nación en apoyo de su pretensión no son, en ningún caso, documentos administrativos. Se trata, simplemente, de documentos que permiten avalar a la Abogacía del Estado una presunción de actividad por parte de la Administración autonómica. Estos no prueban absolutamente que la voluntad de la Administración sea una voluntad normativa subyacente incardinada en una actividad de hecho. Lo único que se revela por la documentación aportada es una actividad de la Administración autonómica dirigida a facilitar un proceso de selección de unos representantes de los trabajadores y empleados o la formación de un comité. La actividad de la Administración vasca, materializada en unas actuaciones por lo demás difíciles de categorizar jurídicamente, no es, en ningún caso, objeto posible de un conflicto positivo de competencias. Y ello porque no está en absoluto probado que el Gobierno Vasco o el órgano correspondiente de la Administración convocaran las elecciones sindicales. Lo único que se ha dado es una colaboración para que un proceso concreto de elección se produzca. Es lo único que aparece probado en la documentación que se adjunta al escrito de interposición del conflicto por parte de la Abogacía del Estado.

Además, no existe ninguna actividad normativa subyacente. El Abogado del Estado pretende dar al documento aportado «normativa de elecciones sindicales» una eficacia de la cual carece. La actitud de colaboración del Gobierno Vasco y de los órganos que conforman la Administración autónoma en este caso ha venido forzada por las propias circunstancias del clima socio-laboral. La presión sindical ha sido constante y se ha materializado en un movimiento asambleario con planteamientos reivindicativos constantes y con la utilización de la última ratio en el plano de las relaciones de empleo: La huelga. Ante esta situación, el Gobierno Vasco y los órganos competentes de la Administración vasca no han podido hacer otra cosa que intentar encauzar una situación en la que no les concernía la última responsabilidad a ellos, sino a los órganos generales del Estado. La falta de un cuadro normativo para el ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios ha motivado una actuación material de la Administración vasca que, en ningún caso, puede ser enjuiciable en un conflicto positivo de competencias.

En efecto, no hay objeto de conflicto: No existe una disposición o acto real que se pueda impugnar ante el Tribunal Constitucional. No se puede admitir que este Tribunal se ocupe de conocer posibles vicios en la tramitación procedimental de los actos administrativos o conozca de asuntos relativos a la actuación material de la Administración cuando no existe una disposición o acto que lo avale. El conflicto es una *vindicatio postestatis*; ningún conflicto puede surgir sino sobre actos que sean susceptibles de ingresar en la esfera de atribuciones del sujeto recurrente.

Por otra parte, resulta discriminatoria e incongruente la actitud del Gobierno central, ya que viene tolerando la convocatoria de elecciones a representantes sindicales en la esfera propia de la Administración local al amparo de la Resolución de 29 de enero de 1981, mientras que impugna la actuación material de la Administración autonómica vasca. La resolución mencionada podría ser tachada de inconstitucionalidad, así como las elecciones celebradas a su amparo. Sin embargo, el Gobierno central consiente, tolera y permite que en la esfera local se lleve a cabo el derecho de representación sindical mientras que impide, obstaculiza y tacha de inconstitucionalidad una actuación cuyos objetivos y alcance son mucho menores. Con esta actuación se produce una curiosa situación al amparo de la diferente situación de legitimación procesal activa: El Gobierno central hace posible un sistema de representación y negociación si norma legal de rango suficiente, mientras que impugna la actuación material del Gobierno Vasco en un supuesto similar. Se produce así una situación de desigualdad en base a la cual unos funcionarios negocian y otros se ven impedidos de hacerlo, cuando en ambos casos se carece de norma de rango legal suficiente. Ello es contrario al art. 14 de la Constitución Española, al colocar de hecho a unos funcionarios en situación de desigualdad respecto de otros.

Más grave aún, en este orden de cosas, es la postura de inacción que se produce por parte del Gobierno del Estado en lo que concierne a la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Tal disposición contempla, en sus arts. 79 a 83, una regulación exhaustiva y pormenorizada del derecho de representación de los funcionarios públicos de Navarra. Esta Ley no ha sido objeto de impugnación alguna por el Gobierno del Estado. Reconoce la representación del Gobierno Vasco que dicha Ley no es objeto del presente proceso, pero llama la atención sobre la utilización discriminada y discriminatoria de la legitimación procesal activa que efectúa el Estado en relación a la Comunidad Autónoma Vasca y la incongruencia con los actos propios que significa hacer posible en unos ámbitos administrativos las elecciones sindicales, mientras que se impiden en otros.

En cualquier caso, insiste la representación del Gobierno Vasco en que no hay, en el supuesto presente, conflicto de competencias. No hay invasión alguna de marco competencial, pues cualquiera que fuera el carácter que se diera a las «normas de elecciones sindicales», queda claro

que su finalidad es, simplemente, articular unos órganos transitorios de representación hasta la entrada en vigor de la normativa que regule por el Estado el derecho de sindicación. Los actos que dan origen a un conflicto positivo de competencias deben ser disposiciones o resoluciones, no simplemente una actuación material. Para la fiscalización de tales actuaciones materiales —que presumiblemente estará basada en actos o disposiciones normativas— se estima competente el Juez administrativo y no el Juez constitucional. Afirmar lo contrario conduciría a desvirtuar el sentido de las normas relativas a los conflictos de competencias. En definitiva, lo que aquí se ha producido es una actuación motivada por la conducta omisiva de los órganos generales del Estado.

b) No procede la impugnación al amparo del título V de la LOTC. La Abogacía del Estado justifica la pretensión impugnatoria necesaria al amparo del citado título V argumentando que la interpone para el caso de que se estimara que no existe violación de la competencia estatal. Esto demuestra el marco de inseguridad en que se desenvuelve el razonamiento del Gobierno de la Nación. La actuación material que denuncia el Abogado del Estado tiene un soporte en una decisión previa y esa decisión es la fiscalizable. La actuación material se podría fiscalizar también, pero teniendo como referencia el examen y valoración del acto que le sirve de presupuesto. Indudablemente la jurisdicción constitucional no es la competente para realizar tal tarea, sino que es objeto propio de la jurisdicción contencioso-administrativa, como resulta de la STC 54/1982, de 26 de julio. En este caso, aunque se alegan motivos de inconstitucionalidad, no aparece configurado el objeto de la impugnación. El cauce utilizado por la Abogacía del Estado tiene por ello un trasfondo político claro.

c) La Administración autónoma vasca está constitucionalmente obligada ex art. 53.1 C.E. a reconocer el derecho a la libertad sindical de sus funcionarios. Aduce la representación del Gobierno Vasco que el derecho a presentar candidaturas en procesos electorales es parte integrante del contenido esencial del derecho a la libertad sindical (según se desprende del art. 2 de la LOLS y de la doctrina del Tribunal Constitucional) y, en concreto, de la libertad sindical de los funcionarios, ya que la mayor representatividad se mide únicamente por la audiencia acreditada en las elecciones sindicales y es única para funcionarios y laborales. Alega también, en este mismo contexto, que la Constitución tiene valor normativo y eficacia directa, y que ello supone el reconocimiento constitucional ex art. 28.1 C.E. del derecho a presentar candidaturas en procesos electorales para la elección de órganos de representación funcionarial, derecho que, a falta de regulación propia, se habrá de regular por lo dispuesto en la normativa laboral sobre elecciones sindicales, pues la inactividad del Parlamento no puede suponer una verdadera expropiación del derecho fundamental que proclama el art. 28 C.E. para los funcionarios y sus organizaciones sindicales, lo cual iría en contra del deber de los poderes públicos de contribuir a la efectividad de los derechos fundamentales. Por lo demás, la prohibición de elecciones en el mundo funcionarial, una vez que se están celebrando en el ámbito laboral y que la representatividad sindical se mide conjuntamente, se convertiría en un acto discriminatorio, contrario al art. 14 C.E. Por todo ello, la Administración autónoma vasca no podía oponer obstáculos a las elecciones promovidas en su ámbito por la central sindical ELA/STV, pues ello constituiría una práctica antisindical proscrita por la propia LOLS y por los Convenios de la OIT, y significaría una profunda falta de respeto al derecho reconocido en el art. 28.1 de la C.E. La Administración vasca no ha dictado normas sobre elecciones, actividad que no le compete, ni ha intervenido en el proceso electoral, pues debía acatar el Acuerdo del Tribunal Constitucional de 19 de noviembre de 1986, pero ha optado por mantener una actitud no obstativa, meramente recepticia, que no llega ni a la promoción ni al impulso ni a la dirección de las elecciones, como se afirma en contrario. La Administración autónoma no ha dictado norma o disposición alguna, pues no es tal la traslación del marco jurídico laboral a este contexto, por lo que no puede decirse que, haya vulnerado el art. 149.1.18 C.E. Tampoco ha intentado actuar por vía de hecho, sino por imperio de un marco jurídico ordinario insuficiente para dar aplicación al derecho reconocido en el art. 28.1 C.E.

d) Delimitación competencial en materia de libertad sindical de los funcionarios dependientes de la Comunidad Autónoma. La libertad sindical de los funcionarios autonómicos debe hacerse, según se desprende del art. 10.4 EAPV y del art. 149.1.18 C.E., conjugando el binomio bases/desarrollo legislativo. El art. 149.1.1 C.E. no añade un plus al ámbito competencial reservado por el art. 149.1.18 C.E., ya que la elaboración de las bases en punto al derecho fundamental a la libertad sindical habrá de estar presidida por la igualdad de todos los destinatarios. Pues bien, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 137/1986, de 6 de noviembre), es evidente que la LOLS ha agotado la regulación básica en relación con la libertad sindical de los funcionarios de la CAV, pues con ella se cumplen los principios de unidad y de interés general que persigue la legislación básica. De ahí que corresponda a las Comunidades Autónomas determinar cuáles sean las peculiaridades en el ejercicio del derecho reconocido por el art. 28.1 C.E. por parte de los funcionarios, pues de lo contrario se llegaría, no ya a una situación de igualdad, sino de uniformismo. La Ley Orgánica de

Desarrollo de la Libertad Sindical colma ya la reserva que el art. 149.1.18 C.E. hace en favor del Estado en esta materia. Todo ello pone de relieve que la Administración vasca no ha invadido en ningún caso competencias del Estado, al haber actuado en un ámbito de competencia de la propia CAV; su actuación no invade competencia alguna aun en el caso de que se considere que la regulación de aquellas peculiaridades corresponde al Estado.

e) En cualquier caso, no hay invasión de competencias. No hay actividad normativa alguna en la actuación de la Administración vasca, todo lo más un acto preexistente que dicta criterios con carácter provisional y transitorio, sin invadir títulos competenciales del Estado. No hay ni regulación del derecho de sindicación, ni del alcance de la negociación; tan sólo una actividad no obstativa, recepticia del ejercicio del derecho a la libertad sindical, a fin de que la Administración sepa con quién puede hablar, a quién puede dar audiencia y cuál es la representatividad de hecho. La Administración vasca se ha limitado a dar unos criterios para organizar un marco mediante el cual seleccionar unos interlocutores válidos, sin intentar suplantarse al órgano competente para el dictado de las normas sobre la materia, sea el Parlamento Vasco o las Cortes. Hay cierta simetría con el contenido de la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 29 de enero de 1981, sobre cuya posible inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional no hizo ninguna observación en la STC 57/82. En consecuencia, caso de existir algún acto concreto, no pasaría de ser un simple enunciado de meros criterios sin voluntad de modificar, alterar o suplantarse el marco competencial existente. Mención aparte merece la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, sobre la que la Abogacía del Estado no ha esgrimido ninguno de los argumentos que ahora aduce, pese a tener una vocación de permanencia, frente al carácter interno y provisional de los criterios dictados por la Administración vasca. No ha habido en la actuación de ésta, en conclusión, ánimo ni finalidad de extralimitar su ámbito competencial. Además, es dudoso que a los escritos aportados por el Abogado del Estado pueda dárseles algún calificativo jurídico, por lo que no hay objeto de conflicto ni posibilidad de utilizar el cauce previsto en el art. 76 LOTC.

Por todo ello, la representación del Gobierno Vasco suplica que este Tribunal se declare incompetente para el examen de la presente impugnación; que declare que la competencia para dictar el acto o actos de convocatoria e intervención implícitos en tal actuación material, así como los actos expresos de la que traiga causa y la actividad de normación que subyace en tales casos corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con expresa declaración de su validez, y que declare inadmisibles la impugnación formulada subsidiariamente al amparo del Título V de la LOTC.

Por otro lado, y en relación con la suspensión de los actos impugnados, la representación del Gobierno Vasco aduce que la Administración vasca cumplió escrupulosamente lo acordado por el Tribunal Constitucional, absteniéndose que intervenir en el proceso electoral, aunque deja constancia de que desde ese momento el proceso electoral se convirtió en una actividad exclusivamente sindical, no prohibida por dicha Administración en el entendimiento de que no venía obligada a ello, sino únicamente a no actuar mediante una actividad jurídica que implicara la inserción en el mundo del derecho de aquel proceso electoral. A todo ello añade que el levantamiento de la suspensión colmaría la aspiración del personal afectado de contar con representantes libremente elegidos, sin que se causara ningún perjuicio, mientras que del mantenimiento de la suspensión se deriva la lesión irreparable de la libertad sindical de los funcionarios de la Administración autónoma vasca. Por todo ello, se solicita el levantamiento de la suspensión.

5. Por providencia de 14 de enero de 1987 la Sección acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito de alegaciones y dar audiencia al Letrado del Estado por un plazo de cinco días para que se pronuncie sobre la petición de levantamiento de la suspensión de los actos impugnados.

6. Con fecha 26 de enero de 1987 presentó sus alegaciones el Letrado del Estado. En ellas se manifiesta, en primer lugar, que es improcedente que el Tribunal se pronuncie en esos momentos sobre la suspensión, pues esa decisión debe vincularse al plazo de cinco meses previsto en los arts. 161.2 C.E. y 62 LOTC, ya que, de lo contrario, se vaciaría de contenido la facultad del Gobierno de obtener la suspensión automática. A ello añade que las razones del Auto recaído en el conflicto 77/84 son de aplicación al presente caso, sin que existan razones que justifiquen acceder a la excepcional petición deducida. En cualquier caso, la suspensión debe mantenerse, por diversas razones: Por el precedente citado y los motivos que allí se dieron; por la incongruencia que supone que el Gobierno Vasco niegue relevancia a los actos impugnados y a continuación pida el levantamiento de su suspensión; y por la distorsión que supondría permitir el desarrollo de la actuación impugnada cuando se encuentra en avanzado trámite la norma estatal reguladora, con carácter general, de esta materia. Por todo ello se solicita que no se acceda al levantamiento de la suspensión.

7. Por Auto de 5 de febrero de 1987 el Pleno del Tribunal decidió que los arts. 161.2 C.E. y 64.2 y 65.2 LOTC impiden adelantar la

decisión sobre levantamiento o mantenimiento de la suspensión, ya que, de lo contrario, quedaría vacía de contenido la facultad otorgada al Estado, y que la acumulación solicitada en relación con el conflicto 77/84 no es oportuna, dado el momento procesal en que se hallan los respectivos conflictos. Por ello, declara no haber lugar al levantamiento de la suspensión. Asimismo, decide la suspensión de la tramitación del presente conflicto hasta la resolución del registrado con el núm. 77/84.

8. Con fecha 14 de febrero de 1987 se recibió el escrito del Gobierno Vasco en el que se reitera que el Tribunal debe pronunciarse sobre la suspensión, en atención a lo dispuesto en los arts. 161.2 C.E., 64.2 y 65.2 LOTC, y se interpone recurso frente a la resolución anterior, pidiendo su revocación y el levantamiento de la suspensión.

9. Por providencia de 18 de febrero de 1987 la Sección tuvo por recibido el anterior escrito y acordó dar traslado al Letrado del Estado para la presentación de alegaciones en el plazo de tres días.

10. Con fecha 25 de febrero de 1987 presentó sus alegaciones el Letrado del Estado, en las que reitera sus argumentos anteriores y solicita la confirmación del Auto anterior.

11. Por Auto de 5 de marzo de 1987 el Pleno del Tribunal desestimó el recurso de suplica interpuesto por el Gobierno Vasco y confirma su resolución anterior.

12. Por providencia de 18 de marzo de 1987 la Sección acordó dar audiencia a las partes para que en el plazo de cinco días expongan lo que estimen pertinente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los actos impugnados.

13. Con fecha 27 de marzo de 1987 ingresaron las alegaciones del Letrado del Estado, en las que se reitera el contenido de sus escritos anteriores para solicitar el mantenimiento de la suspensión.

14. Con fecha 30 de marzo de 1987 se recibió el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, en el que se dan por reproducidas las efectuadas en el escrito de contestación a la demanda. Añade que la doctrina de la STC 165/1986 apoya la pretensión de levantamiento de suspensión, pues de lo contrario se produciría una discriminación injustificable para la Comunidad Vasca y para sus funcionarios, lesionando de modo irreparable la libertad sindical de las organizaciones sindicales de la CAV. Por todo ello se solicita el levantamiento de la suspensión.

15. Por Auto de 23 de abril de 1987 el Pleno del Tribunal declaró, de conformidad con la doctrina sentada en los AATC de 9 de abril y de 12 de julio de 1984, que el levantamiento de la suspensión produciría situaciones de hecho no deseables en caso de que se declarase la incompetencia de la Comunidad Vasca, lo cual no queda desvirtuado por los argumentos del Gobierno Vasco, por cuanto constituyen prácticamente reiteración de fundamentos sustantivos ofrecidos en el escrito de alegaciones que remiten a la resolución previa de las cuestiones de fondo. Por ello, acuerda mantener la suspensión de los actos impugnados, según se acordó en la providencia de 19 de noviembre de 1986 y con su propio alcance.

16. Por providencia de 16 de febrero de 1988, el Pleno del Tribunal acordó oír a las partes para que en el plazo de diez días se pronuncien sobre la posible incidencia de la Ley 9/1987, de 12 de junio, en el objeto del presente conflicto.

17. Con fecha 2 de marzo de 1988 se recibió el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, en las que se hace ver que se mantienen las razones de oposición al conflicto; que de existir objeto de conflicto, sería la actuación material de la Administración vasca que, en ausencia de normativa específica, ha ordenado tales procesos, y que la aplicación del llamado *ius superveniens* por el Tribunal Constitucional ha tenido lugar en supuestos de sucesión normativa, lo cual entraría en contradicción con el objeto expresado anteriormente. Los actos impugnados deberán examinarse de acuerdo con la regla *tempus regit actum*, criterio que debe presidir la resolución del presente conflicto.

18. El Letrado del Estado emitió sus alegaciones con fecha 3 de marzo de 1988. En ellas manifiesta que, de acuerdo con la STC 9/1988, es exigible una normativa previa para la efectividad del derecho electoral, mucho más cuando la mediación del legislador está expresamente prevista en el art. 28.1 de la Constitución. La promoción y participación en elecciones a órganos de representación es un medio de acción sindical adicional, creado por la ley y sin reconocimiento constitucional. De ahí que sea totalmente improcedente la actuación autonómica, que carecía de toda base normativa antes de la Ley 9/1987 y el Decreto del Gobierno Vasco 304/1987. En todo caso, las elecciones celebradas deben adecuarse a la Ley 9/1987, por la eficacia del *ius superveniens*, reforzando todo ello la tesis de la incompetencia autonómica para realizar los actos impugnados. Solicita el Letrado del Estado sentencia por la que se declare de titularidad estatal la competencia controvertida.

19. Con fecha 15 de junio y 8 de julio de 1988 tuvieron entrada en este Tribunal sendos escritos, presentados en nombre de la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y de Convergencia Estatal de Médicos y ATS, en los que se pide la nulidad de los resultados obtenidos en determinadas elecciones sindicales celebradas en la Administración del País Vasco, en base a la suspensión acordada por las resoluciones anteriores. Por Auto de 13 de julio de 1988 el Pleno del Tribunal acordó no tomar en consideración estos escritos, por no tener sus firmantes la cualidad de parte en el proceso.

20. Por providencia de 12 de septiembre último, se acordó señalar el día 15 del mismo mes para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Para el correcto enjuiciamiento de las cuestiones que aquí se plantean es preciso, como ya ocurriera en el conflicto positivo de competencia núm. 77/84 (resuelto por STC 102/1988, de 8 de junio), exponer sucintamente cuál ha sido la actuación material del Gobierno Vasco que ha motivado el planteamiento del presente conflicto. Esta actuación ha de deducirse de la documentación aportada por el Letrado del Estado y, concretamente, de los siguientes documentos:

a) Escrito del Secretario General de la Delegación del Gobierno en el País Vasco, con fecha 11 de noviembre de 1986, por el que se remite al Secretario de la Función Pública el censo de votantes proporcionado por el Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno Vasco a las centrales sindicales «para el proceso de elecciones a celebrar en Alava en fecha próxima» (doc. núm. 1). Este escrito viene acompañado por una copia de dicho censo, y por diversas certificaciones oficiales en las que se acredita la cualidad de funcionarios de algunas de las personas que aparecen en aquella relación (docs. núms. 2 al 14).

b) Escrito de la Delegación Territorial de Vitoria Gasteiz del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con fecha 31 de octubre de 1986 y firma de su titular, en el que se certifica que con fecha 8 de septiembre de 1986 se depositó en dicha Delegación preaviso de elecciones a representantes en D.T.D. Educación del Gobierno Vasco, promovidas por el sindicato ELA-STV (doc. núm. 15).

c) Acta de constitución de la mesa electoral en las elecciones promovidas por ELA-STV en la Delegación Territorial de Alava del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, fechada el día 30 de octubre de 1986 y firmada por el Presidente y el Secretario de la mesa (doc. núm. 16).

d) Acta de la reunión celebrada el día 6 de noviembre de 1986 por la mesa electoral de Vizcaya del personal docente del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, en la Delegación Territorial de dicho Departamento, en la que se aprueba la modificación del calendario electoral y la constitución de mesas delegadas, y se fijan criterios para determinar el horario y el lugar de las votaciones. Viene acompañada de un anexo de dicha acta en el que se comunica la modificación del calendario electoral (doc. núm. 23).

e) Diversas fotocopias de prensa, todas ellas de octubre y noviembre de 1986, en las que se da noticia de la convocatoria por ELA-STV de elecciones en el sector de enseñanza públicas vasca, así como de la actitud adoptada a ese respecto por otros sindicatos (docs. núms. 17 a 22).

2. La documentación aportada por el Letrado del Estado da fe de la convocatoria de elecciones a representantes del personal docente dependiente del Gobierno Vasco efectuada por el sindicato ELA-STV, así como del efectivo desarrollo de algunos actos preparatorios para la celebración de dichas elecciones. También deja constancia de que el Gobierno Vasco, a través de los órganos competentes, tuvo conocimiento de esa convocatoria, facilitó el censo de electores y permitió el desarrollo de las actividades propias de un proceso electoral de esas características.

Con estos datos el Gobierno de la Nación insta la pretensión de que se declare, junto a la nulidad de las actuaciones realizadas, la competencia del Estado para regular el derecho de representación colectiva de los funcionarios de la Comunidad Autónoma Vasca, de acuerdo con el art. 149.1.1 y 1.18 de la Constitución, así como la imposibilidad de que dicha Comunidad Autónoma intervenga en esta materia (hasta que el Estado apruebe las normas básicas correspondientes) o trate de cubrir mientras tanto el vacío legal. El Letrado del Estado reconoce que hay escaso objeto de conflicto, pues no aparecen actos ni resoluciones de dicha Comunidad que regulen o pongan en marcha el proceso electoral. Pero entiende que la documentación aportada, sobre todo si se pone en relación con el conflicto de competencias 77/84, muestra una clara tendencia de la Administración vasca a operar por vía de hecho. Además, esa documentación presupone necesariamente la existencia de un acto o decisión previa que le dé fundamento, siquiera sea la decisión de que esas elecciones se regulen de acuerdo con la normativa aplicable a los trabajadores por cuenta ajena.

Frente a la posición del Letrado del Estado, el Gobierno Vasco aduce que no hay en este caso objeto de conflicto de competencias, puesto que no puede achacársele actuación normativa alguna, ni siquiera de convocatoria de las elecciones. Alega esta parte del conflicto que la Administración vasca se ha limitado a colaborar para que el proceso electoral iniciado alcance sus frutos, y que no se ha producido en ningún caso invasión de competencias, sino únicamente una actuación receptiva y no obstativa; actuación que vino motivada por la necesidad de contar con interlocutores representativos para el buen desarrollo de las relaciones laborales, y que tuvo carácter meramente provisional, hasta

que el Estado regulara los derechos sindicales de los funcionarios públicos. Por consiguiente, se trata de una actuación que puede controlarse a través del procedimiento contencioso-administrativo, pero no mediante el conflicto de competencias.

Sin embargo, el Gobierno Vasco no deja por ello de sostener su competencia en la materia, pidiendo que así lo declare este Tribunal. Alega, concretamente, que tanto la actuación material que se impugna como la actividad normativa que le subyace es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, admite ésta ciertamente que ha de respetar la legislación básica del Estado, pero en este caso, a diferencia de lo que ocurría en el conflicto de competencias 77/84, las bases estatales ya se encuentran en la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985. La aprobación de esta Ley ha supuesto, por un lado, cubrir el espacio de actuación del Estado en materia de derechos sindicales de los funcionarios públicos, abriendo las puertas a la actuación de la Comunidad Autónoma; y por otro, la obligación de dicha Comunidad de facilitar el ejercicio del derecho de los sindicatos a participar en las elecciones sindicales, derecho que, formando parte de la libertad sindical, es expresamente reconocido en el art. 2 de aquella Ley.

De lo indicado se infiere que, correlativamente a la denuncia del Gobierno de la Nación relativa a la invasión de competencias propias del Estado, la Comunidad Vasca opone su derecho a intervenir y a establecer reglas para la celebración de elecciones funcionariales y, en concreto, a llevar a cabo la actuación que ahora se impugna por la necesidad de arbitrar unos criterios provisionales ante el vacío legal. El Gobierno Vasco, por tanto, si por un lado niega que haya objeto de conflicto, por otro admite la existencia de la documentación aportada por el Estado y defiende la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para, respetando las bases establecidas por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, llevar a cabo tanto la actuación material impugnada, como la actividad de normación que a ella subyace.

3. Centrada así la cuestión, resulta claro que se dan en el presente caso los requisitos necesarios para entender entablado un conflicto constitucional de competencia, en los términos en que lo definen los arts. 61 a 63 de la Ley Orgánica de este Tribunal. El Gobierno de la Nación considera que la posible celebración de elecciones entre los funcionarios de la Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, por cuanto, en virtud de lo establecido en los arts. 149.1.1 y 149.1.18 de la C.E., corresponde al Estado la competencia para regular el derecho de representación colectiva del personal funcionario de la Comunidad Autónoma Vasca, y, toda vez que no se ha dictado una norma básica idónea sobre la cuestión, existe un vacío legal que la Comunidad Autónoma Vasca no puede cubrir, de forma que con su actuación, y con la normativa que a ella subyace, ha vulnerado las competencias del Estado. Por su parte, el Gobierno Vasco se resiste a esta *vindicatio potestatis* alegando que, aparte del carácter provisional y transitorio de los actos impugnados, es competencia de la Comunidad Autónoma promover y regular esas elecciones una vez que la Ley Orgánica de Libertad Sindical ha establecido la normativa estatal básica en la materia.

A la vista de lo expuesto resulta que las dos partes contienen en este proceso en torno a la referida competencia sobre la regulación del derecho de representación colectiva del personal funcionario de la Comunidad Autónoma Vasca, existiendo por tanto el primer presupuesto necesario para calificar el presente proceso como conflicto de competencia. Sin embargo, las alegaciones del Gobierno Vasco insisten en la falta de otro de los requisitos esenciales a ese proceso constitucional: la existencia de una disposición o resolución invasora de las competencias del Estado sobre la que pueda versar el conflicto; extremo éste que, por ese motivo, debe analizarse seguidamente.

La objeción del Gobierno Vasco debe examinarse desde los criterios establecidos en la STC 102/1988, de 8 de junio, dictada en un conflicto de competencia (el núm. 77/84) muy similar al que ahora se plantea. Se dijo en dicha Sentencia, recogiendo doctrina anterior de este Tribunal, que cabe la posibilidad de admitir actos preparatorios, como los que han dado origen a este proceso, como base de un conflicto positivo de competencias, siempre que su contenido perturbe o no respete el orden de competencias. Tomando como base esas afirmaciones, es preciso decir ahora, como también se dijo entonces, que no cabe equiparar la exiguidad con la debilidad de las probanzas, y ello lo confirma la circunstancia de que el propio Gobierno Vasco no haya negado la autenticidad o veracidad de la documentación que al principio se ha reseñado y que demuestra por sí sola la existencia de un proceso electoral para elegir representantes de los funcionarios ante la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, proceso que, como hecho concluyente, está acreditado *res ipsa loquitur* una originaria actuación administrativa (cuya regularidad no es oportuno tratar aquí) con relevancia para su control en este proceso constitucional. Y ello porque es evidente que la inactividad del Gobierno en ese caso hubiera producido la consumación de un proceso electoral para el cual se le niega a la Comunidad Autónoma la competencia.

Ciertamente, en este caso, a diferencia del conflicto 77/84, no aparece entre la documentación aportada ninguna «normativa de elecciones sindicales», ni aparece tampoco una actividad de convocatoria propia-

mente dicha por parte de la Administración vasca. Pero no hay duda, como en el caso anterior, de que la actuación que el Gobierno Vasco llama de colaboración, recepción o no obstrucción, se encaminaba, ahora como entonces, a procurar la celebración de elecciones entre los funcionarios de esta Comunidad Autónoma, actividad que, a juicio del promotor de este conflicto de competencias, sólo sería posible una vez que el Estado hubiera dictado las bases correspondientes. Hubo, pues, actuación suficiente para suscitar una reclamación de competencias por parte del Gobierno de la Nación, lo mismo que la ha habido para que el Gobierno Vasco reivindique la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca en esta materia, todo lo cual conforma el objeto propio de un conflicto de competencias.

4. En cuanto al título competencial al que remite la materia sobre la que se plantea este conflicto, es claro que, como también se dijera en la STC 102/1988 y en otras que en ella se citan, los actos materiales impugnados, dirigidos todos ellos a la elección de órganos de representación por los funcionarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han de conectarse con las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Son actos que, por tanto, inciden en una materia en la que el Estado ostenta competencia para establecer las bases en relación con esa actividad, pues forma parte del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 C.E.). Ciertamente, la atribución, de esta última competencia al Estado, en cuanto se refiere a lo básico, no cierra el paso a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia, como es el caso de la Comunidad del País Vasco, cuyo Estatuto de Autonomía le atribuye facultades para regular el «estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución». Pero en cualquier caso, la actuación de la Comunidad Autónoma debe atenerse a la regulación estatal de carácter básico.

Pues bien, la legislación básica en la materia no ha visto la luz hasta la publicación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, que en su Capítulo Segundo se ocupa de los órganos de representación de los funcionarios ante las Administraciones públicas. Es cierto que, como este Tribunal ha dicho en ocasiones, lo básico podría deducirse de la legislación preconstitucional que fuese compatible con la Constitución (SSTC 34/1982 y 24/1985, entre otras). Pero no debe olvidarse que la normativa preconstitucional —con algunas excepciones que aquí no son aplicables, como la que se tuvo en cuenta en la STC 165/1986, de 18 de diciembre— no se había ocupado de la elección de órganos de representación de los funcionarios ante las Administraciones públicas. Es de tener en cuenta, asimismo, que, frente a lo que aduce el Gobierno Vasco, esa actividad no puede deducirse necesariamente de la libertad sindical o de otros derechos constitucionales, ni tampoco de la Constitución, que guarda silencio al respecto, sin establecer forma alguna de representación colectiva de los funcionarios, materia que, por ello, debe considerarse de configuración legal y no regulada básicamente hasta tanto no se hiciera, y como así se hiciera por el legislador estatal.

Por ello, no son aceptables las alegaciones del Gobierno Vasco en las que se quiere hacer ver que sus órganos administrativos estaban obligados a posibilitar un derecho que, como el de convocar o participar en las elecciones sindicales, es parte integrante de la libertad sindical y se desprende directamente del art. 28.1 de la Constitución. Tampoco son admisibles sus consideraciones sobre el papel de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985 en relación con las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.18 de la Constitución, pues no era el objeto propio de aquella ley la regulación básica en materia de representación colectiva de los funcionarios públicos, sino únicamente el desarrollo del derecho constitucional a la libertad sindical. De ello da fe, no sólo el contenido mismo de dicha disposición legal y, en especial, su encargo al Gobierno para preparar un proyecto de ley sobre «órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas», sino también la posterior aprobación de la citada Ley 9/1987, en la que expresamente se recoge la normativa básica en la materia.

No puede olvidarse, ciertamente, que en el momento en que tuvieron lugar los actos que ahora se impugnan diversas Administraciones Públicas, a través de instrumentos informales, trataron de llenar el vacío normativo y de responder así, como ahora aduce el Gobierno Vasco, a las peticiones insistentes de los funcionarios y de sus organizaciones para dotarse de representantes ante la Administración. Pero, como ya se dijo en la STC 102/1988, y sin perjuicio de que ello pudiera explicar actuaciones como las que son objeto del presente conflicto, tendentes a responder de forma provisional a esas peticiones, no es esa razón que pueda justificar constitucionalmente el ejercicio autonómico de competencias propias del Estado, anticipándose con una regulación material propia del contenido básico de una ley estatal aún inexistente. Quiere ello decir que, hasta la entrada en vigor de aquella Ley 9/1987, la ausencia de órganos de representación en la función pública había de considerarse como una consecuencia de la falta, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, de las bases correspondientes a dicha representación, que no podía ser suplida, precisamente en razón de su carácter básico, por las Comunidades Autónomas, como ya se dijo en nuestra STC 57/1982 a propósito de la negociación colectiva de funcionarios públicos. Otra cosa, habrá de añadir, supondría que las Comunidades, anticipándose a la actividad estatal, suplieran la misma,

con la consecuencia de que fuera la Comunidad o el legislador autonómico el que regulará una materia de clara competencia estatal, innovando en materia propia de ésta.

5. Tampoco pueden conducir a una conclusión contraria los argumentos que ofrece el Gobierno Vasco con base en lo sucedido en otros ámbitos de la Administración Pública o en otras Comunidades Autónomas. En efecto, no es éste el momento oportuno ni el cauce procesal adecuado para enjuiciar la constitucionalidad de la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 29 de enero de 1981 o de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, que aprueba el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, pues ninguna de esas disposiciones es objeto de este proceso, ni el presente conflicto de competencias tiene por objeto examinar supuestas discriminaciones entre diversos colectivos de funcionarios. Su objeto no es otro que dilucidar si la actuación impugnada, que se imputa únicamente a la Administración Vasca, vulnera o no el orden de competencias que se desprende de las normas constitucionales y estatutarias de referencia.

A ello debe añadirse, por su relación con estas últimas consideraciones, que la declaración de competencia efectuada en la STC 165/1986, de 18 de diciembre, en favor de la Comunidad Autónoma de Cantabria no es extensible a la actuación material o formal del Gobierno Vasco (o de otros órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco) en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos. Y ello porque, como también se dijo en la STC 102/1988, aunque la Comunidad Autónoma del País Vasco posee una competencia normativa sobre la materia, se trata de una competencia limitada, de desarrollo de las normas básicas dictadas por el Estado, bases que, no sólo no existían en el momento de los actos impugnados, sino que tampoco cabía inferir materialmente a partir de una legislación estatal inexistente, como con reiteración se ha dicho. En aquel caso, la Comunidad Cantabria se apoyó en la Resolución de 29 de enero de 1981, referida a las Corporaciones locales. Pero en cuanto a la posibilidad de entender que la citada Resolución de 29 de enero de 1981 podría contener dicha regulación estatal básica habría que decir (con independencia del hecho de que el Gobierno Vasco se refiere a dicha Resolución, no para apoyarse en ella, sino para denunciar su irregularidad) que la misma concierne exclusivamente a la representación de los funcionarios en el ámbito de las Corporaciones locales, y que si se ha considerado aplicable a una Comunidad Autónoma ello ha sido debido a que se trataba de una Comunidad Autónoma uniprovincial, la cual, en tanto que tal, «assume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las Leyes, corresponden a la Diputación Provincial de Santander» (art. 31 del Estatuto Autonómico

de Cantabria). A este respecto, y prescindiendo de la especialidad del régimen de las Diputaciones Forales, hay que señalar que el Estatuto Autonómico del País Vasco manifiesta la más completa oposición con el de Cantabria en la regulación de este extremo, al excluir expresamente que lo dispuesto en el mismo pueda suponer una alteración de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico (art. 37.2).

Así, pues, en el momento de suscitarse este conflicto, la Comunidad Autónoma del País Vasco carecía de competencias para intervenir en este ámbito, ni siquiera con carácter provisional o transitorio. Todo ello conduce a la nulidad de los actos impugnados, por vulneración del orden de competencias establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Acogida, según lo expuesto, la pretensión principal del Abogado del Estado, huelga decidir sobre su petición subsidiaria de tramitar el proceso por la vía del Título V de la LOTC.

#### FALLO

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

Ha decidido:

- 1.º Declarar que la titularidad de la competencia para regular las bases de los órganos de representación colectiva del personal funcionario de la Comunidad Autónoma Vasca pertenece al Estado.
- 2.º Anular la actuación material o formal de regulación, convocatoria e intervención que, en su caso, haya verificado el Gobierno Vasco u otros órganos de dicha Comunidad Autónoma en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos que han motivado el planteamiento del presente conflicto de competencias.

Publiquese 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 González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

**23793** Sala Primera. Recurso de amparo número 724/1987. Sentencia número 159/1988, de 19 de septiembre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 724/87, promovido por don Juan Colomar Serra, representado por el Procurador de los Tribunales don Fernando Aragón Martín, y bajo la dirección de Letrado respecto del Auto de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Madrid de 24 de febrero de 1987, dictado en ejecución de Sentencia en procedimiento de despido que denegó la admisión a trámite de incidente de nulidad de actuaciones, y en el que han sido parte doña María José Díaz Santiago y otras personas, representadas por la Procuradora de los Tribunales doña Remedios Yolanda Luna Sierra, y bajo la dirección de Letrado, ha comparecido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Don Juan Colomar Serra presentó demanda de amparo constitucional por haberle causado indefensión, con las consiguientes infracciones del art. 24 de la Constitución, diversas resoluciones de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de las de Madrid, que luego indentificaremos. Los hechos en que se basa su petición de amparo son, tal y como los relata en su demanda, los siguientes:

El 5 de octubre de 1979 doña María del Carmen Almuedo Muñoz y siete trabajadoras más presentaron ante la Magistratura antes citada demanda como trabajadoras de la guardería «Hogar del Niño», propiedad de las Sociedades «Club 32, Sociedad Anónima», y FUNBASA porque al pretender incorporarse pocos días antes al trabajo encontraron cerrada la guardería.

Don Juan Colomar fue citado, al igual que las Sociedades demandadas, en el domicilio en que estaba radicada la guardería (avenida Menéndez Pelayo, 11, Madrid), que no era el domicilio de las Sociedades ni el del ahora recurrente, a quien, según afirmación suya, en aquella fecha no le unía ya relación alguna con tales Sociedades, y cuyo domicilio (que era y ha estado siempre en Ibiza) podía ser entonces fácilmente conocido por los demandantes «por haber sido aquel uno de los fundadores de las Sociedades demandadas y durante breve tiempo administrador de las mismas. Una simple consulta al Registro Mercantil o cualquier indagación por otro conducto» les hubiera permitido conocer su domicilio y hacer posible que se le emplazara personalmente, en vez de lo cual se optó «por la vía más cómoda para ellas» —las demandantes— y más indefensa para el señor Colomar, quien, desconocedor de la existencia de la demanda y del proceso laboral, fue condenado, junto con las dos Sociedades codemandadas, a la readmisión de las actoras y, en su defecto, a una indemnización de 815.000 pesetas más los salarios de tramitación. Todo ello en virtud de Sentencia de la Magistratura de 16 de febrero de 1980. Sólo más de siete años después de la demanda y más de seis desde la Sentencia tuvo el señor Colomar noticia de su existencia al embargársele su cuenta en la Banca March, de Palma de Mallorca, con motivo de haber recibido dicha Entidad bancaria un oficio de la Magistratura con fecha 1 de diciembre de 1986.

Conocedor del embargo decretado por Magistratura el señor Colomar presentó ante ella un escrito pidiendo la nulidad de actuaciones «por absoluta indefensión», pero la Magistratura, por Auto de 24 de febrero de 1987, declaró no haber lugar a admitir el incidente, «sin perjuicio de que la parte ejercite el recurso de revisión».

Contra dicho Auto interpuso recurso de reposición alegando que no podía utilizar el recurso de revisión por haber transcurrido con creces el período fijado para ello por el art. 1.800 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El recurso de reposición fue desestimado por el Auto de 24 de abril de 1987, consumándose así, a juicio del recurrente, su indefensión y la falta de tutela judicial, por todo lo cual pide amparo.

En el suplico de su demanda pide que se declare la nulidad de los Autos de 24 de febrero y 24 de abril de 1987, así como «la de la Sentencia de que traen causa», esto es, la de 16 de febrero de 1980 de la misma Magistratura. Pide asimismo que se reconozca su derecho a la obtención de la tutela judicial efectiva y a no sufrir indefensión, y que en restablecimiento de tales derechos se retrotraigan «las actuaciones