**STC 57/1982, de 27 de julio de 1982**

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

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 392/1981, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Gobierno Vasco, en relación al Decreto num. 83/1981, de 15 de julio, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Local. Ha comparecido en el conflicto el Gobierno Vasco, representado por la Abogado doña Margarita Uría Echevarría, y ha sido ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito recibido en este Tribunal el día 1 de diciembre de 1981 y presentado en el Juzgado de Guardia núm. 17 el día anterior, 30 de noviembre, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, plantea conflicto constitucional positivo de competencia, haciendo expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, contra el Decreto del Consejo de Gobierno del País Vasco núm. 83/1981, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración local (publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 47, de 28 de julio de 1981) y solicita que se declare de competencia del Estado la regulación de las materias que en dicho Decreto se contemplan, anule sus preceptos, o subsidiariamente se tenga por ejercitada acción directa contra el referido Decreto y se declare su nulidad por infracción del art. 103 de la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Por providencia de la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal de 3 de diciembre de 1981 se acordó: a) tener por formalizado el conflicto de competencia positivo planteado por el Gobierno frente al de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el Decreto 83/1981, de 15 de julio; b) señalar el plazo común de veinte días para que el Gobierno del País Vasco se persone en la forma prevista en el art. 82.2 de la LOTC y aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; c) comunicar al Presidente del Gobierno del País Vasco la suspensión de la vigencia del Decreto en litigio desde la fecha de formalización del conflicto; d) ordenar la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión del Decreto impugnado en el «Boletín Oficial del País Vasco» y en el «Boletín Oficial del Estado»; y e) comunicar al Tribunal Supremo, para conocimiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo correspondientes, por si ante las mismas estuviera impugnado o se impugnare el indicado Decreto, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto según dispone el art. 61.2 de la LOTC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La incardinación sistemática del art. 28 dentro del capítulo II, sección 1.ª

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

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

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

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

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

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

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

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

En cualquier caso, el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios -con el matiz y las razones señaladas a favor de la negociación conjunta de los funcionarios- tiene cabida en los arts. 7 y 28.1 de la Constitución por formar parte de su «contenido esencial».

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

Los constituyentes han preferido seguir considerando separadamente los status de funcionario y de trabajador por cuenta ajena, a tenor de lo previsto en el art. 103.3. Pero ello no quiere decir que se haya previsto una diferenciación absoluta entre estos dos tipos de relaciones de empleo. Desde este punto de vista, la Constitución abre toda una serie de posibilidades al otorgar a los funcionarios públicos los derechos de que son titulares todos los ciudadanos y los demás trabajadores, derechos que deben entenderse reconocidos por la simple entrada en vigor de la Constitución, que implica la eficacia inmediata y la aplicación directa de los preceptos que en aquélla se contienen. En particular, los funcionarios públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva, aunque los resultados de sus acuerdos con la Administración se expresen mediante normas reglamentarias y no a través de contratos o convenios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P) Siquiera como precedente la representación del Gobierno Vasco entiende alegable en defensa de su planteamiento el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, que aprueba determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, se interprete dicho Decreto-ley como «norma básica», o como derecho supletorio. En este sentido se aduce que la referencia que hace la disposición adicional primera del mencionado Decreto-ley al Gobierno hay que entenderla, en el caso de la Comunidad autónoma del País Vasco, como hecha al Gobierno Vasco, en virtud de la competencia reconocida en el art. 10.4 de su Estatuto. Sin olvidar finalmente que el régimen económico- financiero del País Vasco presenta particularidades con relación a las demás Comunidades Autónomas y a sus Corporaciones Locales, resultantes del régimen de concierto económico al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

##### II. Fundamentos jurídicos

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

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

En definitiva, es indudable que el conflicto se presentó dentro del plazo de un mes señalado en el art. 63.5 al tener que efectuar el cómputo desde el momento en que el Gobierno Vasco se pronunció expresamente rechazando el requerimiento y así lo notificó, lo que sucedió el día 29 de octubre, pues debiéndose hacerlo de fecha a fecha, concluía el plazo para presentar el conflicto el 29 de noviembre, pero como era domingo, se produjo la habilitación del día siguiente, 30, que marca el art. 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable según determina el art. 80 de la LOTC, fecha la última en que fue presentado el conflicto ante el Juzgado de Guardia de Madrid según consta documentalmente probado, aunque se recibiera en el Registro de este Tribunal el día 1 de diciembre, por estar aquel órgano habilitado con carácter general para la recepción de escritos con destino judicial y siendo idóneo en consecuencia en el ámbito de la justicia constitucional conforme a doctrina reiterada de este Tribunal, debiendo en tal sentido entenderse rectificado el error material sufrido en la publicación de los edictos anunciando la presentación y admisión del proceso, como ocurrido el día 1 de diciembre, cuando en realidad lo fue el día anterior y dentro del plazo legal.

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

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

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

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

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

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

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

La distinción entre el personal funcionario y el personal laboral es básica en la legislación vigente constituida: por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado, aprobado por Decreto 315/1981, de 7 de febrero, arts. 1 a 7; por el Estatuto del personal al servicio de los Organismos autónomos, aprobado por Decreto 2043/1971, de 23 de julio, art. 3; y muy especialmente por el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, cuyo art. 23.1 dispone, que «son funcionarios de la Administración Local, las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo». El art. 23.2 determina que «el contenido de dicha relación se regirá por los preceptos de este título y las normas reglamentarias que lo desarrollen». Y el art. 25.2 que «podrán contratar, con carácter temporal para la realización de funciones manuales concretas, con sujeción a la legislación laboral, y sin perjuicio de las normas específicas de adaptación que pueda dictar el Gobierno».

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

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

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

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

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

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

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

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

Del conjunto de estos textos, unos de rango mínimo, otros sin desarrollar y los más importantes en mero proyecto, aparece una tendencia favorable a propiciar la intervención representativa de los funcionarios públicos en la determinación de la prestación de servicios o de condiciones de empleo, como mera participación en sistema de consulta o información, sin vinculación alguna para los poderes públicos, que no alteran ni podían hacerlo el significado y alcance que tiene la regulación de la función pública, y que no suponen una verdadera negociación colectiva para esa función pública estatal o para la función pública local, tal y como está prevista en el art. 37.1 de la Constitución y regulada en el título III del Estatuto de los Trabajadores de 10 de marzo de 1980, como facultad de concertar convenios entre los trabajadores y los empresarios sobre la regulación de las condiciones de empleo, con fuerza vinculante de lo acordado en tales instrumentos; por lo que en definitiva, con apoyo en dichos textos, no es posible aceptar la posición patrocinada por el Gobierno Vasco, determinada al principio de este punto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta doctrina conduce a estimar que el Decreto incurre también desde esta perspectiva en vicio de incompetencia, porque su contenido extiende a todo el personal de las Corporaciones Locales del País Vasco el régimen de negociación colectiva de las condiciones de empleo, actuando en función legislativa a través de una disposición de naturaleza reglamentaria ejecutiva o normativa que indudablemente sobrepasa el carácter meramente organizativo interno, en una materia de la legislación laboral, ya que desarrolla los arts. 82 y siguientes del Estatuto de los Trabajadores, introduciendo una regulación sustantiva de materia laboral, e invadiendo competencia normativa del Estado, que la posee tanto a nivel legislativo strictus sensu como reglamentario externo.

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

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

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

### F A L L O

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

Ha decidido

1º. Declarar de la competencia del Estado la determinación de las bases en materia de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Corporaciones Locales.

2º. Anular en su integridad el Decreto del Gobierno Vasco núm. 83/1981, de 15 de julio, «sobre regulación de las condiciones de trabajo de la Administración Local», por invadir dichas competencias del Estado.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

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

Dada en Madrid, a veintisiete de julio de mil novecientos ochenta y dos.