|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 288/1996 |
| Fecha | de 15 de octubre de 1996 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón y don Pablo García Manzano. |
| Núm. de registro | 1523-1987 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 1.523/1987 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda declarar concluido el conflicto positivo de competencia núm. 1.523/87 promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco en relación con los arts. 3.3 (párrafo primero), 7.1, 3 y 4, 11.3 y 15.4 del Decreto304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, Regulación del Proceso Electoral, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco("Boletín Oficial del País Vasco" núm. 190, de 9 de octubre). |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. En fecha 20 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno Vasco en relación con los arts. 3.3 (párrafo primero), 7.1, 3 y 4, 11.3 y 15.4 del Decreto 304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, Regulación del Proceso Electoral, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco ("Boletín Oficial del País Vasco" núm. 190, de 9 de octubre).

2. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se cifran en lo siguiente: Tras reproducir el contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de octubre de 1987, del que trae causa la interposición del presente conflicto, sostiene el Abogado del Estado que la totalidad de los preceptos impugnados lo son por contravenir normas estatales de carácter básico, especialmente la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, promulgada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos prevista en el art. 149.1.18.been C.E.

Se señala, a continuación, como precisión inicial, que las infracciones de la norma estatal básica son tanto más graves cuanto que, salvo en los dos últimos preceptos impugnados, contradicen normas básicas que no han sido impugnadas ni discutidas ante el Tribunal Constitucional, lo que determina que, a juicio del Abogado del Estado, no le corresponde al Gobierno la carga argumental de demostrar el carácter básico material de las normas estatales vulneradas, sino que, habida cuenta del carácter básico formal y explícito de éstas, sólo le cumple poner de manifiesto la realidad de la contradicción.

Para el Abogado del Estado, es indudable que la competencia en la que se ampara el Legislador estatal para promulgarla Ley 9/1987 es La prevista en el art. 149.1.18.been C.E., pues regula las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Así lo dice expresamente la Exposición de Motivos de la Ley, en tanto que la disposición final establece qué preceptos tendrán la consideración de normas básicas. La corrección de esta incardinación competencial viene, además, confirmada por la STC 165/1986.

En el escrito de planteamiento del conflicto se afirma, a continuación, que, antes de examinar los preceptos impugnados, y sentada la naturaleza básica de la Ley estatal, hay que preguntarse acerca de la articulación entre ésta y la normativa autonómica y de desarrollo. Se recuerda, en este sentido, que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia (SSTC 1/1982, 5/1982), la normativa autonómica de desarrollo debe respetar totalmente la ley básica estatal, si bien la relación entre los legisladores autonómico y estatal no es la misma que la que vincula al poder reglamentario con el legislativo. En todo caso, el pleno respeto ha de ser total y, en nuestro caso, tratándose de normas prohibitivas (incompatibilidades), toda excepción, atenuación o alteración de las mismas supone un quebranto insostenible.

A juicio del Abogado del Estado, los preceptos impugnados incurren en contradicciones insalvables con la Ley estatal básica; contradicciones que pasan a examinarse a continuación. Así, se alega que el art. 3.3, párrafo primero, del Decreto 304/1987 prevé que "en aquellas Entidades Locales del País Vasco, que cuenten con más de seis funcionarios y menos de diez, éstos podrán optar por la representación directa, a través de un Delegado de Personal, si así lo decidieran por mayoría", con lo que se infringe el art. 5 de la Ley 9/1987, conforme al cual "la representación de los funcionarios en aquellas Entidades Locales que cuenten al menos con diez funcionarios y no alcancen el número de 50, corresponderá a los Delegados de Personal", siendo claro que la opción por uno u otro órgano de representación tiene carácter básico, pues concierne a la existencia o inexistencia de un elemento esencial del sistema como es el órgano de representación.

Por su parte, el art. 7.1 del Decreto prevé la intermediación obligatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la promoción ante el Consejo Superior de la Función Pública de la celebración de elecciones a Delegados y Juntas de Personal por parte de las Organizaciones Sindicales más representativas; intermediación prevista expresamente en el párrafo primero y concretada en el párrafo segundo, a través del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico. Sin embargo, el art. 13 de la Ley 9/1987, también básico, establece este derecho de las Organizaciones Sindicales de forma directa, no sujeta a mediación. La norma vasca introduce, pues, un requisito adicional incompatible con el texto de la norma estatal, con merma de la posición activa de las Organizaciones Sindicales y del papel del Consejo Superior de la Función Pública, sin que ninguna precisión auto-organizativa justifique la norma autonómica, que puede crear evidentes distorsiones prácticas en el ámbito nacional.

El art. 7.3 y 4 del Decreto 304/1987, continúa el Abogado del Estado, atribuye iniciativa para promover elecciones en caso de vacantes no sólo a las Organizaciones Sindicales, sino también al personal de la Unidad electoral correspondiente. La contradicción con el art. 14 de la Ley 9/1987 es palmaria, pues para este supuesto sólo prevé la facultad de promover elecciones a las Organizaciones Sindicales mencionadas en su art. 13. La innovación autonómica altera así el contenido de la norma básica, ampliando el ámbito subjetivo de promoción electoral, materia esencial y, por tanto, básica.

Por su parte, el art. 11.3 del Decreto impugnado establece que, "en cualquier caso' la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma canalizará las relaciones entre las Juntas Electorales de Zona de la Administración Foral y Local y la Junta Electoral General", lo que, para el Letrado del Estado, contraviene el art. 27.5, básico, de la Ley 9/1987, según el cual "el resultado final se comunicará oficialmente a los funcionarios, a las Organizaciones Sindicales que hubieran presentado candidato y a la Junta Electoral General o de Comunidad Autónoma según proceda". La intervención de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma en este caso responde a una concepción interna de los Entes Locales que ya ha sido objeto de discusión ante este Tribunal. Sin embargo, y en todo caso, contraviene aquí una norma estatal básica, el art. 27.5 de la Ley 9/1987, así como su art. 24, que establece las competencias de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma y las circunscribe a las Juntas Electorales de Zona de la Comunidad Autónoma, que sólo tienen representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. La infracción, para el Abogado del Estado, es parecida a la cometida en el art. 7.1 y se refiere a un órgano electoral básico como es la Junta Electoral.

Más grave, en opinión del Abogado del Estado, es la infracción cometida por el art. 15.4 del Decreto, que otorga competencia para la proclamación de los resultados globales del las elecciones a la oficina pública competente del País Vasco y que dispone que para el cómputo de la representatividad de las Organizaciones Sindicales deberán integrarse los resultados correspondientes a las Juntas Electorales de Zona de la Administración del Estado. El art. 27.6 de la Ley 9/1987 sólo permite esta proclamación (absolutamente básica) a la oficina al que hace referencia el art. 4 de la L.O. 11/1985, de Libertad Sindical, que no es otra que el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación. La discusión se plantea, por tanto, en términos parecidos a los del conflicto positivo de competencia núm. 1.200/1987, remitiéndose el Abogado del Estado a las alegaciones en él evacuadas.

En consecuencia, se interesa que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado, así como la anulación de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 9 de diciembre de 1987, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Gobierno Vasco, por conducto de su Presidente, al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Decreto del Gobierno Vasco 304/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el del País Vasco, para general conocimiento.

4. El Gobierno Vasco, por medio de sus Letrados don Javier Balza Aguilera y don Faustino López de Foronda Vargas, presentó escrito de personación y alegaciones el 12 de enero de 1988. En él se examina, en primer lugar, la distribución competencial en la materia objeto de conflicto. En esa línea, se afirma que nos encontramos ante la ordenación de los órganos de representación, del proceso electoral y de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuestiones, todas ellas, que forman parte del régimen estatutario de la función pública, materia en la que, a los fines de determinar la competencia estatal y la autonómica, son elementos primordiales el art. 149.1.18.been C.E. y el art. 10 E.A.P.V. Estamos, pues, ante la forma más común de distribución competencial en el Estado autonómico, pues el Estado se reserva las bases de una materia y a la Comunidad Autónoma corresponde el desarrollo normativo de tales bases y la ejecución completa de la legislación, tanto estatal como autonómica.

Se refiere, a continuación, el escrito de alegaciones a la doctrina sentada en las SSTC 98/1985 y 165/1986, resoluciones que permiten pronunciarse en favor de la potestad normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco para regular el régimen estatutario de la función pública autonómica y local, en desarrollo de las bases prefijadas por el Estado, en el caso en la Ley 9/1987. En último término, la STC 165/1986 permite conocer con mayor precisión la potestad ejecutiva asumida en el art. 10.4 E.A.P.V. Por el hecho de tratarse de una Administración distinta de la del Estado y de otras Administraciones, la ejecución de la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios no puede limitarse a una aplicación mecánica de las normas correspondientes, pues es evidente que tales normas pueden desconocer las características propias de la organización administrativa autonómica. A juicio del Gobierno Vasco, la Comunidad Autónoma, en virtud del título correspondiente a la ejecución de la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos y, por tanto, sin estar en presencia de modificaciones o desarrollos de esa legislación en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, puede utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones y, en general, de las situaciones jurídicas que aquel régimen sustantivo contempla, dentro de la estructura organizativa de la Administración.

Este planteamiento resulta, para el Gobierno Vasco, novedoso en cuanto, por la especialidad de la materia, la competencia de ejecución de la legislación estatal, en la forma unitaria en que es entendido este concepto, no sólo supone el ejercicio de facultades instrumentales o de administración, sino también alguna capacidad normativa, entendiéndose aquí por norma el instrumento jurídico preciso para adaptar la regla general a las particulares condiciones de la estructura organizativa de la Administración. En otro caso, la ejecución de la normativa estatal sólo podría llevarse a cabo con el sacrificio de la propia competencia de autoorganización.

Analizada así la competencia autonómica relativa al régimen estatutario de la función pública, sostiene el Gobierno Vasco que puede señalársele un triple contenido: 1. La potestad normativa de desarrollo de aspectos sustantivos del régimen estatutario de la función pública a partir de la normativa básica estatal; 2. La potestad de simple ejecución, tanto de la normativa básica estatal como de la de desarrollo autonómico, referente al Estatuto de los funcionarios; y, 3. La potestad relativa a la organización de su propia Administración, que sólo queda supeditada a los principios generales y normas básicas del Estado (STC 165/1986, fundamento jurídico 70, in fine).

El escrito de alegaciones se centra, a continuación, en el análisis del ámbito objetivo del conflicto positivo de competencias. Se afirma, en primer lugar, que el planteamiento seguido en la demanda responde a un argumento de carácter formal, con renuncia a una indagación real o material de las competencias correspondientes a cada una de las partes. De otro lado, se modula la gravedad de la alegada invasión competencial en función de que la Ley 9/1987 no fue impugnada en los aspectos que aquí se discuten, por lo que el Gobierno se limita a poner de manifiesto la realidad de la contradicción entre el Decreto impugnado y aquella Ley. Sobre este último extremo alega el Gobierno Vasco que el recurso núm. 1.200/87 no fue promovido por él, sino por el Parlamento Vasco y que, en todo caso, aquel recurso y este conflicto no sólo coinciden en la impugnación del art. 27.7 de la Ley 9/1987. Resultan totalmente coincidentes la estructura material, delimitación competencial y alegaciones sustanciales sobre la titularidad de potestades en la materia, idéntica en ambos procesos. También están implicadas en ambos procesos cuestiones tales como la posición y funciones de la Administración autonómica en el conjunto del proceso electoral, la proclamación de resultados electorales, la actividad certificante y la oficina pública.

En relación con el contenido objetivo implicado en el conflicto, se alega que una concepción formal del ámbito del conflicto puede resultar contraria a la naturaleza de este proceso, que responde a la noción estructural de vindicatio potestatis y que versa exclusivamente sobre la titularidad de la competencia debatida y sobre la validez o nulidad del acto que da origen al conflicto por estar viciado o no de incompetencia (STC 9/1985, fundamento jurídico 2. ). El mero contraste formal sobre la adecuación estricta del Decreto impugnado a la Ley básica recuerda más al control de legalidad propio de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, la ausencia o no de impugnación constitucional de la Ley 9/1987 resulta inoperante en la discusión actual, por cuanto se trata ahora de analizar el Decreto impugnado y su adecuación a las competencias asumidas estatutariamente y no puede olvidarse el principio de la irrenunciabilidad de las competencias propias (SSTC 26/1981 y 39/1982). De otro lado, la pretensión de realizar un examen formal entre textos normativos en busca de contradicciones presupone el falso punto de partida de que el texto legal de contraste sólo permite una interpretación. No se pretende, advierte el Gobierno Vasco, realizar peticiones de carácter reconvencional ni dirigir críticas constitucionales a la Ley 9/1987, sino reivindicar las competencias en juego.

El escrito de alegaciones se detiene, a continuación, en el concepto de norma básica y en la relación existente entre Ley básica y norma de desarrollo autonómico. A su juicio, la tesis impugnatoria del Decreto 304/1987 reconoce la diferente y más amplia relación entre la norma básica y la de desarrollo frente a la que es propia de la ley ordinaria y su reglamento ejecutivo. Aquélla no requiere habilitación, encuentra su fundamento en el Estatuto de Autonomía, ha de permitir opciones diversas y más que una colaboración internormativa en la ordenación de un determinado sector social, ha de asegurar la posibilidad de una política propia por parte de las instituciones autonómicas. Sin embargo, la conclusión a la que nos enfrentamos es que la norma de desarrollo ha de respetar totalmente la norma básica, entendiendo por "total respeto", según se dice en la demanda, que no puede haber ninguna contradicción, desviación, inconsistencia o apartamiento. Para el Gobierno Vasco, la aplicación formal de estos caracteres a la relación bases-desarrollo resulta insoportable e incompatible con cualquier política autonómica.

El escrito de alegaciones se ocupa seguidamente del concepto de bases o normas básicas en su evolución jurisprudencial, apuntando que, como doctrina general, cabe decir que la norma básica regula una posición jurídica fundamental o elementos esenciales de una materia o sector del ordenamiento, fijando un mínimo normativo común a todo el Estado y que debe ser desarrollado por las Comunidades Autónomas. Tales normas básicas tienen carácter material y el instrumento normal para establecerlas, en razón de su carácter general y fundamental, es la Ley del Estado. Junto a esta doctrina jurisprudencial -continúa el escrito de alegaciones- existe una construcción accesoria, derivada del carácter material de las bases, en la que se contemplan tres excepciones a la regla: 1. La posibilidad de instrumentar las normas básicas mediante disposiciones de carácter y rango reglamentarios; 2. El posible carácter coyuntural de determinadas normas básicas; y, 3. La posibilidad de definir como básicas normas-medida y actos de ejecución.

A su vez, recuerda el Gobierno Vasco, la relación entre la legislación básica y la de desarrollo ha dado lugar a una viva polémica doctrinal, de la que se ocupa el escrito de alegaciones con algún detalle, para centrarse luego en el examen de la STC 137/1986, en la que se acoge la tesis que limita la función directriz de la norma básica a los criterios de orientación general, se opta por un concepto material de bases y se cifra como criterio determinante de la contradicción entre la norma básica y la de desarrollo el de la divergencia radical.

El Gobierno Vasco procede, a continuación, al análisis del articulado objeto de impugnación en el presente conflicto. En relación con el art. 3.3, párrafo primero, del Decreto 304/1987, recuerda que el segundo párrafo del precepto añade que "estos Delegados ejercerán, en el ámbito de la respectiva Entidad Local, exclusivamente las funciones y facultades a que se refiere el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio. Los resultados de las elecciones celebradas en estas Entidades Locales no serán consideradas, en ningún ámbito, a los efectos del cómputo de resultados en orden a declarar el grado de representatividad del las Organizaciones Sindicales"; este segundo párrafo es el que para el Gobierno Vasco, motiva que el precepto sea perfectamente imbricable en la relación entre la Ley básica y la normativa del desarrollo de una Comunidad Autónoma. Se recuerda en este sentido que, de acuerdo con la STC 42/1983, "lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases contengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo que se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo", añadiendo que "el sentido de ese común denominador normativo se halla en buena medida no tanto en la uniformidad cuanto en la posibilidad que el mismo abre de que, a partir del mismo, cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan en ejercicio de las competencias que haya recibido como propias". Se hace preciso, por tanto, delimitar cuál es el común denominador normativo que trata de preservar el Estado al considerar básico, el art. 5 de la Ley 9/1987 y, por ende, hasta dónde puede llegar la Comunidad Autónoma, en su normativa de desarrollo, en el establecimiento de las peculiaridades que estime convenientes.

Para el Gobierno Vasco, parece evidente que dicho común denominador está íntimamente relacionado con la representatividad de los sindicatos en referencia a la consideración de Organización Sindical más representativa a nivel estatal o autonómico y su repercusión en la composición del Consejo Superior de la Función Pública y, por tanto, en las distintas Juntas Electorales previstas en la Ley estatal. Por ello, es obvio que, a efectos de cómputo de Delegados, es preciso establecer unos límites homogéneos, pues, de lo contrario, los resultados de cada Comunidad Autónoma no podrían proyectarse fuera de su ámbito ni serían homologables a los resultados del resto de las Administraciones. Este es, para el Gobierno Vasco, el sentido de lo básico en el que debe ser entendido el art. 5 de la Ley 9/1987 y el que, en una interpretación correcta de las bases, ha llevado al Ejecutivo autonómico a dictar el párrafo primero del art. 3.3 del Decreto impugnado. En este precepto se refleja la diferenciación conceptual existente entre la capacidad representativa a efectos de determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y la representatividad sindical, concepto relacionado con el de sindicato más representativo. La propia L.O. 11/1985, de Libertad Sindical, recoge esta diferenciación en su Exposición de Motivos y regula en su Título III (De la representatividad sindical) el concepto de sindicato más representativo. Además, la Exposición de Motivos de la Ley 9/1987 establece que es de aplicación directa a las Administraciones Públicas lo preceptuado en la L.O. 11/1985 en materia de representatividad sindical.

El art. 3.3 -continúa el Gobierno Vasco-, que ha de entenderse como complemento o desarrollo del art. 5 de la Ley 9/1987 en su adecuación a la realidad vasca, trata de resolver la situación del Territorio Histórico de Álava, donde la práctica totalidad de las Entidades Locales quedarían excluidas de la posibilidad de representación directa por contar con un número de funcionarios inferior al establecido. Por ello, el art. 3.3 permite a las Administraciones de dichas Entidades contar con un interlocutor válido para la determinación de las condiciones de trabajo, pero sin que incida en la representatividad de los sindicatos, pues los Delegados obtenidos en esas Entidades no computarán a efectos de resultados en orden a declarar la representatividad de las Organizaciones Sindicales; situación comparable a la precisión objetiva que se admitió en la STC 165/1986 respecto a la Diputación Regional de Cantabria. Una interpretación restrictiva de la Ley crearía graves problemas de inconstitucionalidad por quebranto del principio de igualdad, pues tal regulación, así entendida, supone una discriminación entre funcionarios en relación con su derecho de representación. De otro lado, existiría una doble discriminación si se atiende al resto de los trabajadores, ya que la legislación laboral fija en seis trabajadores el mínimo para la representación directa (art. 62.1 E.T.).

En definitiva, se sostiene que el Decreto impugnado realiza una labor auténticamente característica de la legislación de desarrollo propia de un Estado complejo, cubriendo el espectro de posibilidades interpretativas que deja abierto la norma básica.

En relación con el art. 7.1, alega el Gobierno Vasco que no limita, en absoluto, la posición activa de las organizaciones Sindicales, que siguen siendo los únicos sujetos legitimados para la promoción de la celebración de elecciones sindicales, ni tampoco el papel que juega el Consejo Superior de la Función Pública, reconocido expresamente en la remisión que en él se hace al art. 13 de la Ley 9/1987. El precepto básico de la Ley estatal no puede ser entendido de tal modo que prive por completo de participación a la Comunidad Autónoma en las elecciones sindicales que se convoquen en su ámbito territorial, tanto respecto a su función pública como a la local.

Recuerda el Gobierno Vasco que es reiterada la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de las normas básicas que dejen vacía la competencia de desarrollo autonómica. En el presente caso, la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco sería nula si el art. 13 de la Ley 9/1987 se interpretara de manera literal y restrictiva. Por ello, la posición de mero intermediario de la Administración vasca, a efectos meramente informativos y sin incidir en los sujetos legitimados ni en las funciones del propio Consejo Superior de la Función Pública, entraría de lleno en la competencia de desarrollo atribuida por el art. 10.4 E.A.P.V.

Respecto de los números 3 y 4 del art. 7 del Decreto impugnado, se alega que el art. 14 de la Ley 9/1987 recoge una excepción al sistema general de promoción de elecciones regulado en el art. 13 de la misma Ley y que el art. 7.3 y 4 del Decreto 304/1987 regula también el mismo supuesto, añadiendo como sujeto legitimado para promover elecciones al personal de la Unidad Electoral correspondiente. No cabe olvidar que, como señala el art. 14 de la Ley, las elecciones se convocan por el órgano administrativo competente ante el que ostente la representación la Junta de Personal afectada por la vacante, por lo que en el procedimiento sólo participa la propia Comunidad Autónoma y se ciñe a su propio ámbito territorial. Esta regulación sería un supuesto claro de la actividad de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco a tenor del art. 10.4 de su Estatuto.

En defensa del art. 11.3 del Decreto 304/1987 se alega que la relación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que la conforman no puede ser otra que la que corresponde al Estado con los Entes Locales, lo que no implica que se pretenda la existencia de subordinación entre los Entes Locales y la Comunidad Autónoma. El precepto en cuestión regula un proceso de relación entre las Juntas de Zona de las Administraciones Foral y Local y la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, con carácter instrumental respecto a la Junta Electoral General. El título competencial para participar en un procedimiento de este estilo ha de encontrarse en el art. 10.4 E.A.P.V. y en la potestad derivada de dicho precepto respecto al régimen estatutario de la función pública local.

En cuanto formulación genérica, y como principio indeterminado de intervención, con la finalidad instrumental de canalización de relaciones entre las Juntas Electorales de Zona y la Junta Electoral General, ha de entenderse, para el Gobierno Vasco, que el art. 11.3 se configura como desarrollo normativo de las bases del legislador estatal, sin que pueda admitirse que vulnera las previsiones o finalidades de la Ley 9/1987, por cuanto no resta potestad alguna atribuida a la Junta Electoral General.

En relación con el art. 15.4 del Decreto impugnado, se sostiene en el escrito de alegaciones, de un lado, que el art. 27.5 de la Ley 9/1987 se remite a la oficina pública a la que se hace referencia en el art. 4 de la L.O. 11/1985, precepto éste que ha de ponerse en relación con la disposición final primera.2, de acuerdo con la cual "la oficina pública (...) queda restablecida orgánicamente en el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación y en los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito territorial, cuando tengan atribuida esta competencia". Para el Gobierno Vasco, no se puede olvidar que la propia L.O. 11/1985 introduce el instituto de la mayor representatividad y que considera relevante el hecho autonómico.

Se alega, de otro lado, que no existe, como sostiene el Gobierno, identidad con el conflicto planteado sobre la proclamación de resultados en el ámbito laboral (conflicto de competencia núm. 1.123/86), pues estamos en presencia de diferentes títulos competenciales y, además, por el papel que juegan en el procedimiento que aquí interesa las Juntas Electorales de Zona. Se afirma, asimismo, que no es razonable que el propio art. 27.5 de la Ley 9/1987 atribuya a las Juntas Electorales de Zona la facultad de hacer públicos los resultados definitivos y la proclamación de candidatos electos y dicha función ejecutiva no pueda ser atribuida a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma cuando el papel designado a ésta es de simple recepción de los resultados que remitan las Juntas Electorales de Zona y de cálculo o cómputo de los mismos -función ejecutiva de mera adición de resultados ya proclamados por las Juntas Electorales de Zona-, dándoles traslado a la oficina pública competente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de proclamación de resultados globales de las elecciones en el ámbito comunitario y a la Junta Electoral General a los efectos de lo establecido en la Ley 9/1987.

En definitiva, concluye el escrito de alegaciones, procede la intervención ejecutiva de la oficina pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la norma de desarrollo, como concreción del art. 27.5 de la Ley 9/1987, que se remite al art. 4 de la L.O. 11/1987, el cual ha de interpretarse, por propio mandato de la L.O. 11/1985, a la luz de la territorialización efectuada por su disposición final primera.

Por lo expuesto, se interesa que se dicte Sentencia por la que se declare que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia controvertida y, en consecuencia, se afirme la conformidad del Decreto 304/1987 con el sistema constitucional de distribución de competencias. Por medio de otrosí se solicita la acumulación del presente conflicto al recurso de inconstitucionalidad núm. 1.200/87.

5. Mediante providencia de 13 de enero de 1988, la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones presentado por el Gobierno Vasco así como, atendida la acumulación interesada por medio de otrosí, oír a los representantes procesales de quienes promovieron los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87 (acumulados) y al Abogado del Estado para que, en el plazo común de diez días, alegaran lo que estimaran pertinente acerca de la acumulación del presente conflicto a aquellos recursos.

6. Evacuadas las alegaciones de las partes, el Pleno, por Auto de 16 de febrero de 1988, acordó denegar la acumulación del presente conflicto a los recursos de inconstitucionalidad 1.200/87 y 1.205/87 (acumulados).

7. Por providencia de 21 de mayo de 1996, la Sección Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes por plazo común de diez días al objeto de que expusieran lo que estimasen pertinente en relación con la incidencia que pudiera tener en el presente conflicto: a) La Ley 7/1990, de 19 de julio, que ha modificado el art. 5 de la Ley 9/1987; b) La Ley 11/1994, por la que se modificó el art. 27.6 de la Ley 9/1987; c) La Ley 18/1994, de 19 de junio, que derogó los arts. 14, 22, 23 y 24 y modificó los arts. 13 y 27, todos ellos de la Ley 9/1987; y, d) La STC 43/1996, que declaró viciado de incompetencia y, por tanto, inaplicable en el País Vasco, el art. 27.5 y 6 de la Ley 9/1987 (en cuanto a la competencia para la proclamación de los resultados de los procesos electorales).

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 3 de junio de 1996. En él sostiene que la contradicción advertida entre el art. 3.3, párrafo primero, del Decreto vasco y el art. 5 de la Ley 9/1987 ha desaparecido tras la reforma de este último precepto operada por la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre Negociación Colectiva y Participación en las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios, pues se prevé que "podrá haber un delegado de personal en aquellos centros que cuenten con un número entre seis y diez funcionarios si así lo decidieran éstos por mayoría". No obstante -continúa el Abogado del Estado-, este Tribunal ha declarado (entre otras, STC 43/1996, fundamento jurídico 3. ) que la desaparición de una contradicción entre una ley estatal básica y una norma autonómica no es obstáculo para que haya un pronunciamiento en el que se determine si ha existido o no extralimitación competencial y si ha sido o no respetado el sistema constitucional de reparto de competencias. La sentencia que en su día se dicte precisará así la "definición legal y estatutaria" de las competencias estatales y autonómicas.

Por su parte, tras la reforma operada en la Ley 9/1987 por el artículo único de la Ley 18/1994, de 30 de junio, que modifica la normativa de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, desaparece el papel atribuido al Consejo Superior de la Función Pública, con lo que pierde sentido la redacción del art. 7, apartado 1, del Decreto vasco. Precepto que, para el Abogado del Estado, no se ajusta a la nueva norma básica estatal, contenida en el art. 13, apartado 2, de la Ley, que dispone que "los promotores, comunicarán al órgano competente en materia de personal en la unidad electoral correspondiente y a la oficina pública de registro el propósito de celebrar elecciones".

En relación con los apartados 3 y 4 del art. 7 del Decreto, sostiene el Abogado del Estado que infringía el primitivo art. 13 de la Ley 9/1987. Ahora, la nueva redacción del art. 13.1 de la Ley básica permite, en su apartado e), promover elecciones a los funcionarios de la unidad electoral, por acuerdo mayoritario. Sin embargo, ha de estarse a lo previsto en el art. 13.5 de la Ley básica en cuanto a las elecciones parciales, que requerirán que exista, al menos, un 50 por 100 de vacantes en las Juntas de Personal o en los Delegados de Personal o un aumento de más del 25 por 100 de la plantilla funcionarial. No obstante, concluye el Abogado del Estado, el texto de la norma autonómica, en este aspecto, permite ahora una interpretación conforme a la Ley básica estatal.

La función que se asigna en el art. 11.3 del Decreto vasco a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma -continúa el escrito de alegaciones- desconocía lo dispuesto en el primitivo art. 27.5 de la Ley 9/1987, debiendo notarse que la STC 43/1996 ha declarado no básico e inaplicable en el País Vasco el art. 27.5 y 6 de aquella Ley. La íntegra modificación del art. 27 llevada a cabo por la Ley 18/1994 priva ya de sentido a la norma autonómica, pues las funciones que antes desarrollaba la Junta Electoral de Zona se confieren ahora a las Mesas Electorales, las cuales no precisan de la intermediación de la Comunidad Autónoma para relacionarse con la Administración del Estado. En todo caso, la norma autonómica no se acomoda al contenido de la nueva redacción de la Ley básica estatal.

Por último, y en relación con el art. 15.4 del Decreto vasco 304/1987, se alega que la redacción inicial del art. 27.6 de la Ley 9/1987 se ha declarado inaplicable en el País Vasco por la STC 43/1996. Sin embargo, el nuevo tenor del art. 27 de aquella Ley elude la referencia a la proclamación global de resultados. Cumple así lo anunciado en la Exposición de Motivos de la Ley 18/1994, que alude a la superación del "modelo de medición periódica de la representatividad sindical, tras un corto período electoral y una proclamación global de resultados". Además, se determina que se produce "la desaparición de órganos electorales periféricos intermedios y la asignación a la oficina pública de registro de las funciones regístrales y de cómputo". Por ello, concluye el Abogado del Estado, en la medida en que el art. 15.9 del Decreto no se ajusta a esta nueva normativa básica estatal puede considerarse que la contraviene.

En consecuencia, se interesa del Tribunal que acuerde el mantenimiento del procedimiento con las particularidades indicadas, resolviéndolo por medio de Sentencia.

9. El escrito de alegaciones del Gobierno Vasco se registró en este Tribunal el 6 de junio de 1996. Sostiene el Gobierno Vasco, en primer lugar y en relación con el art. 3.3 del Decreto 304/1987, que el mismo fue impugnado por estimarse que infringía el art. 5 de la Ley 9/1987. Sin embargo, la Ley 7/1990, de 19 de julio, en su disposición adicional cuarta, dio una nueva redacción al meritado art. 5, haciéndola coincidir con la del art. 3.3 del Decreto. Por su parte, el párrafo segundo de este art. 3.3 ha sido derogado por el art. 3 del Decreto del Gobierno Vasco 228/1990. Por tanto, se sostiene que ha quedado sin objeto la controversia competencial suscitada frente al art. 3.3 del Decreto vasco 304/1987.

El art. 7.1 del Decreto -continúa el escrito de alegaciones- fue recurrido por entenderse que infringía lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 9/1987. Con posterioridad, la Ley 18/1994 ha dado nueva redacción a este último precepto, en tanto que el Decreto del Gobierno Vasco 328/1994 dio nueva redacción a la totalidad del art. 7 impugnado. Dicha nueva redacción en nada contradice lo dispuesto en el nuevo tenor del art. 13 de la Ley 9/1987. Por tanto, se concluye que también ha quedado sin objeto la controversia suscitada frente al art. 7.1.

Por su parte, el art. 7.3 y 4 fue impugnado por considerarse que infringía lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 9/1987. Más tarde, la Ley 18/1994 derogó el citado art. 14, dando en su art. 13 una nueva redacción al objeto tratado en el art. 7.3 y 4 del Decreto 304/1987. De otro lado, el Decreto del Gobierno Vasco 328/1994 dio nueva redacción a la totalidad del art. 7 del Decreto 304/1987, coincidente con el nuevo tenor del art. 13 de la Ley 9/1987. En consecuencia, entiende el Gobierno Vasco que ha quedado sin objeto la controversia competencial planteada frente al art. 7.3 y 4 de aquel Decreto.

En relación con el art. 11.3 del Decreto 304/1987, se alega que el mismo fue impugnado por presunta infracción de los arts. 24 y 27.5 de la Ley 9/1987. Sin embargo, hoy en día han desaparecido del ordenamiento tanto el precepto impugnado como los que se consideraban infringidos: La STC 43/1996 declaró inconstitucional el art. 27.5 de la Ley 9/1987, la Ley 18/1994 derogó el art. 24 de aquélla y el Decreto del Gobierno Vasco 328/1994 derogó, por su parte, el art. 11.3 del Decreto 304/1987. Procede, por tanto, declarar sin objeto la controversia planteada frente al art. 11.3 impugnado.

Por último, se alega que el art. 15.4 del Decreto 304/1987 fue impugnado por considerarse que infringía lo dispuesto en el art. 27.6 de la Ley 9/1987 y que la STC 43/1996 ha declarado inconstitucional el art. 27.5 y 6 de dicha Ley, mientras que el art. 15 del Decreto ha recibido nueva redacción a través del Decreto del Gobierno Vasco 328/1994. En consecuencia, también en este punto la controversia competencial habría quedado sin objeto.

Por todo lo expuesto, se interesa del Tribunal que considere sin objeto la controversia que en su día se suscitó frente a los preceptos impugnados del Decreto vasco 304/1987.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 1996, el Abogado del Estado puso de manifiesto que, examinados -además de las Leyes 7/1990, 11/1994 y 18/1994- los Decretos del Gobierno Vasco 228/1990, de 4 de septiembre, y 328/1994, de 28 de julio, modificativos del Decreto 304/1987, entiende que ha desaparecido prácticamente el objeto del conflicto promovido. Y ello por las siguientes razones: Tras la reforma del art. 5 de la Ley 9/1987 llevada a cabo por la Ley 7/1990 ha desaparecido la contradicción entre la Ley estatal básica y el Decreto autonómico por cuanto aquélla ha pasado a prever expresamente el supuesto contemplado en éste.

Por su parte, el art. 7.1 del Decreto vasco y el art. 13 de la Ley 9/1987 han sido objeto de modificación por obra del Decreto 328/1994 y de la Ley 18/1994, respectivamente, teniendo ahora una redacción similar, por lo que ha de entenderse que también en este caso ha desaparecido el objeto del conflicto.

Los apartados 3 y 4 del art. 7 del Decreto impugnado se estimaron en su día contrarios a los arts. 13 y 14 de la Ley 9/1987. Sin embargo, la Ley de 30 de junio de 1994 ha ampliado la legitimación para promover la celebración de elecciones a Delegados y Juntas de Personal, incluyendo expresamente a los "funcionarios de la unidad electoral por acuerdo mayoritario". La norma autonómica queda, por tanto, a partir de aquella reforma, plenamente ajustada a la normativa estatal básica.

Se alega, a continuación, que la modificación del art. 27 de la Ley 9/1987 llevada a cabo por la Ley 18/1994 priva de sentido al art. 11.3 del Decreto vasco 304/1987, pues las funciones que antes desarrollaba la Junta Electoral de Zona se confieren ahora a las Mesas Electorales. La redacción original de la norma autonómica no se ajusta al nuevo contenido de la Ley 9/1987. Sin embargo, aquélla ha sido derogada por el Decreto del Gobierno Vasco 328/1994, de manera que, respecto de ella, ha desaparecido también el objeto del conflicto.

En punto al art. 15.4 del Decreto, que se reputaba lesivo del art. 27 de la Ley 9/1987, alega el Abogado del Estado que ha de observarse que ambos preceptos han recibido una nueva redacción. Ahora ambos preceptos ofrecen una llamativa simetría, con la sola diferencia de que el texto estatal se refiere a la oficina pública de registro como competente para la expedición de copias y certificaciones, en tanto que el Decreto autonómico atribuye esa competencia a la Comunidad Autónoma. Tal diferencia queda justificada, con todo, por la STC 43/1996. Por ello, también en este punto ha de estimarse decaído el objeto del conflicto.

Por lo expuesto, se solicita del Tribunal que acuerde tener por extinguido el objeto del presente conflicto.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 119/1986, 220/1992 y 101/1995, entre otras muchas) que el conflicto positivo de competencia presupone la existencia de una controversia en relación con la titularidad de una determinada competencia, bien entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre varias Comunidades Autónomas. En consecuencia, la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso éste perdería su objeto. Y ello no porque el orden competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía sea renunciable o esté a la disposición de sus respectivos titulares -lo que no es, ciertamente, el caso (STC 26/1982)-, sino porque este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida y en tanto se trate de una competencia controvertida (arts. 62-67 LOTC).

También ha precisado este Tribunal (STC 101/1995, ATC 85/1991) que el conflicto de competencia es un proceso intersubjetivo en el que su función, de carácter estrictamente jurisdiccional, sólo puede ejercitarse para dirimir una controversia suscitada respecto de una disposición o acto pretendidamente lesivos del ámbito competencial del ente promotor del litigio, no para establecer en abstracto criterios doctrinales generales sobre un sector de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desconectados de una concreta controversia competencial.

2. La representación procesal del Gobierno Vasco y el Abogado del Estado han manifestado en sus respectivos escritos, según queda recogido en los antecedentes, que la controversia competencial que motivó el presente conflicto carece actualmente de objeto. En consecuencia, y no concurriendo circunstancia alguna de interés general que conduzca a una conclusión contraria, procede declarar finalizado, por desaparición sobrevenida de su objeto, el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, sin que ello signifique pronunciamiento alguno por parte de este Tribunal sobre el reparto competencial en la materia.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda declarar concluido el conflicto positivo de competencia núm. 1.523/87 promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco en relación con los arts. 3.3 (párrafo primero), 7.1, 3 y 4, 11.3 y 15.4 del Decreto

304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, Regulación del Proceso Electoral, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco

("Boletín Oficial del País Vasco" núm. 190, de 9 de octubre).

Publíquese en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial del País Vasco".

Madrid, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.