

**8584** Pleno. Sentencia 43/1996, de 14 de marzo de 1996. Recursos de inconstitucionalidad 1.200/1987 y 1.205/1987 (acumulados). Promovidos por el Parlamento Vasco y el Parlamento de Navarra que luego se tuvo por desistido contra determinados preceptos de la Ley 9/1987, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.200/87 y 1.205/87 promovidos, respectivamente, por el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz, y el Parlamento de Navarra, que luego se tuvo por desistido, contra los arts. 20.4; 24; 25.1 y 2; 27.5 y 6; 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1, 2 y 3; 43; Disposición transitoria quinta y Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio). Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. En fecha 16 de septiembre de 1987, el Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz, en nombre y representación del Parlamento Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 20.4; 24; 25.1 y 2; 27.5 y 6; 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1, 2 y 3; 43; Disposición transitoria quinta y Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio).

2. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

A) Comienza el Parlamento Vasco su fundamentación con una referencia a la delimitación competencial en la materia objeto de regulación por la Ley 9/1987, es decir, la función pública. Sostiene, en esta línea, que del examen del art. 10.6 E.A.P.V.—en virtud del cual la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18.º C.E.— y de lo dispuesto en este último precepto —que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios— se deduce que nos encontramos, en materia de función pública, ante una competencia compartida, que incluye, por tanto, la facultad autonómica de desarro-

llo legislativo de la legislación básica del Estado. Competencia inmediata de ese tipo competencial sería la potestad de carácter legislativo, reconocida en el art. 10.4 E.A.P.V. y por Sentencias de este Tribunal de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982.

Habida cuenta —prosigue el recurrente— de la existencia en la presente regulación material de un supuesto de bases-desarrollo, parece pertinente, de entrada, dejar sentado que la relación entre Ley-base y Ley de desarrollo produce sus efectos jurídicos en ambas direcciones (del Estado a la Comunidad Autónoma y viceversa). En primer lugar, supone que, aprobada la Ley de bases, la de desarrollo ha de respetar tales bases; pero supone también que la atribución constitucional al Estado lo es para dictar únicamente las bases de la materia, y que se invade la competencia autonómica si se dicta un auténtico texto articulado que bloquee la posibilidad de una legislación de desarrollo.

B) El recurso se centra, a continuación, en la exposición de las razones por las que, a juicio del Parlamento Vasco, la Ley 9/1987 vulnera la regulación constitucional de la relación entre normas básicas del Estado y desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Para el Parlamento recurrente, la Ley 9/1987 lleva a cabo una regulación extensiva, cuando no agotadora, de materias relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas, llegando en buena parte de sus preceptos al detalle y a la regulación de aspectos puramente instrumentales, todo ello bajo la cobertura general de normación básica que afecta a la práctica totalidad de su articulado.

El recurso se centra seguidamente en el análisis del concepto de «bases», señalando que, tal y como ha proclamado este Tribunal en Sentencia de 28 de julio de 1981, la fijación de las condiciones básicas no puede implicar el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa autonómica no es en estos supuestos de carácter reglamentario. Doctrina ésta que, para el Parlamento Vasco, ha ido evolucionando, para su insatisfacción, hacia concepciones debilitadoras de las competencias autonómicas. En cualquier caso, y también de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, es necesario proceder a examinar si en el presente supuesto se cumplen tanto los presupuestos que habilitan al legislador estatal en su actividad como aquellos otros limitadores de la potestad normativa del legislador territorial.

El Parlamento Vasco se refiere, en primer lugar, al límite para la normación autonómica deducido del art. 149.1.1.º C.E., señalando que la igualdad ahí proclamada no puede implicar absoluta identidad. Ese precepto no sirve para ampliar la competencia exclusiva del Estado a nuevas materias ni a aspectos parciales de su regulación, sino sólo para privar a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de incidir sobre las condiciones básicas del ejercicio de los derechos cuando regulen materias propias de sus competencias. La igualdad ha de entenderse, en este contexto, en el sentido de un mandato de equivalencia sustancial o en el resultado, aun cuando las regulaciones jurídicas no sean idénticas.

Tampoco cabe determinar las bases, para el Parlamento Vasco, a partir del concepto de interés general, pues no es posible identificar este concepto y la asignación material o competencial que figura en el art. 149 C.E.

Esto sentado, se pregunta el Parlamento Vasco qué ha de entenderse por bases en el marco de la Ley 9/1987. A su juicio, han de considerarse normas básicas, en orden a los órganos de representación, sin perjuicio de que puedan admitirse regulaciones más deta-

lladas para Comunidades Autónomas sin competencia —pero sin la consideración de bases—, la genérica y general determinación para todo el Estado del sistema de órganos en que la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas haya de expresarse y que encuentra su regulación en el Capítulo Segundo de la Ley 9/1987. Pese a aceptar que el bloque normativo contenido en ese Capítulo se ajusta al orden constitucional, el Parlamento Vasco se ve obligado a impugnar preceptos de contenido estrictamente reglamentario, como los arts. 20.4 y 27.5 y 6 (relativos a la Oficina Pública del art. 4 de la L.O.L.S.) y los arts. 24 y 25.1 y 2, que, si bien regulan aspectos generales del sistema de órganos, lo hacen con vulneración de las competencias asumidas por el Estatuto en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local (art. 10.4 E.A.P.V.).

Admite también el Parlamento recurrente, a efectos de su consideración como normación básica, el carácter de la participación que se reconozca a los funcionarios públicos mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en la L.O.L.S., es decir, la opción por una u otra modalidad de intervención; y ello a tenor, entre otros instrumentos normativos, del Convenio 151 de la O.I.T., de carácter eminentemente programático, y que obliga a establecer, alternativamente, bien «procedimientos de negociación», bien «otros métodos». Sin embargo, ello no ha de implicar la exclusión autonómica para legislar el desarrollo del modelo.

Como muestra del excesivo afán expansivo y homogeneizador del legislador estatal, se refiere el Parlamento Vasco al art. 37 de la Ley 9/1987 (Capítulo Tercero), sustancialmente idéntico al art. 3.2 b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto este último que, sin embargo, no es considerado base del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, en consecuencia, no es aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas.

Por las razones señaladas, entiende el recurrente que la totalidad del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987 es contraria a la Constitución, a excepción del art. 30 y de los apartados 1 y 2 del art. 31 por no ser considerados básicos en la Disposición final.

Se refiere a continuación el Parlamento Vasco a los arts. 41 d); 42.1, 2 y 3 y 43 (Capítulo Quinto), relativos al derecho de reunión, señalando, en primer lugar, que sorprende la calificación de esos preceptos como normación básica cuando de la propia lectura de la norma de remisión efectuada por la L.O.L.S. —Disposición adicional segunda, 2— no se infiere reserva legal alguna en materia relativa al derecho de reunión, pues, como es sabido, tal norma sólo manda al Gobierno remitir a las Cortes un proyecto de Ley en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Y aunque pudiera argumentarse de contrario que el derecho de reunión es un aspecto conexo a los órganos de representación, no podría aceptarse que la regulación minuciosa que el texto impugnado lleva a cabo sobre tal derecho deba ser considerada «aspecto esencial de su régimen estatutario». En cualquier caso, la lectura de los preceptos impugnados pone de manifiesto que la expansión del legislador en esta materia agota la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico.

Concluye este apartado el Parlamento Vasco recordando que el examen de los antecedentes normativos revela que fue una Circular (la 3/1977, de 11 de noviembre) el instrumento utilizado por la Administración del Estado para regular, provisionalmente, el derecho de reunión de los funcionarios y que, en algún punto, fue menos detallista que los preceptos impugnados de la Ley 9/1987.

Se alude, finalmente, a la intervención del señor Ministro para las Administraciones Públicas en la sesión de presentación ante el Pleno del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley 9/1987, en la que se sostenía que se regula el derecho de reunión «como lo hace para el personal laboral el Estatuto de los Trabajadores», alegando ahora el Parlamento Vasco que no puede olvidarse que mientras que en materia de legislación laboral corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencias de ejecución (art. 12.2 E.A.P.V.), en materia de función pública su competencia es de desarrollo legislativo.

Por tanto, resultan viciados de inconstitucionalidad, para el Parlamento Vasco, los arts. 41 d); 42.1, 2 y 3; 43 y la Disposición final en cuanto considera básicos los arts. 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1, 2 y 3 y 43 de la Ley 9/1987.

C) El recurso se centra, a continuación, en la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 24; 25.1 y 2 y 27.5 y de la Disposición transitoria quinta de la Ley 9/1987, por infracción del art. 10.4 E.A.P.V. y del art. 149.1.18.ª C.E.

Señala el recurrente que el párrafo segundo del art. 24 de la Ley regula la composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (J.E.C.A.), que estarán formadas por representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las organizaciones sindicales presentes en el Consejo Superior de la Función Pública, excluyendo la presencia en aquellos órganos de las Entidades Locales del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el art. 25.2 fija la composición de la Junta Electoral General (J.E.G.), disponiendo que estará formada por representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales presentes en el Consejo Superior de la Función Pública. En virtud de la Orden de 23 de julio de 1987, por la que se convocan elecciones a órganos de representación en la Administración del Estado, se establece la composición de la citada J.E.G., en la que, además de los representantes de las Comunidades Autónomas, se encuentran paralelamente los representantes de las Entidades Locales.

A su vez, el art. 25.1, constitutivo de la J.E.G., dispone en su segundo párrafo las competencias de dicho órgano: «(...) soventar las consultas que las Juntas Electorales de Zona constituidas en la Administración del Estado, Entidades Locales y Administración de Justicia le formulen», evidenciándose la desconexión existente entre las Entidades Locales y la J.E.C.A. si nos atenemos a la competencia de la J.E.G. para soventar las consultas que le formulen las Juntas Electorales de Zona (J.E.Z.) de las Entidades Locales radicadas en territorio autonómico.

En la práctica —continúa el Parlamento Vasco—, cada J.E.Z. de la Administración Local —que existirá «en cada una de las Entidades Locales», según el art. 23.1 c) de la Ley 9/1987, declarado norma básica por la Disposición final— deberá acudir a la J.E.G. elevándole las consultas que proceda para su posterior resolución.

La situación descrita no responde, para el Parlamento Vasco, a criterio de funcionalidad alguno, pues no parece explicable que, a los efectos interesados por la Ley impugnada, la única vía de relación de un pequeño pueblo de una Comunidad Autónoma para la resolución de sus consultas en materia electoral funcional tenga que residir en un macro-órgano compuesto por veinticuatro miembros, con sede en la Dirección General de la Función Pública del Ministerio para las Administraciones Públicas.

D) La última parte del recurso se consagra a la impugnación de la Ley 9/1987 por cuanto no reconoce

competencias a los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en orden a la proclamación de los resultados de las elecciones sindicales celebradas en su ámbito territorial.

En ese sentido se señala que parece pertinente proceder a definir el escasamente claro deslinde competencial, funcional e, incluso, orgánico de la «Oficina Pública» a que hace referencia la Ley impugnada a lo largo de su articulado. A dicha Oficina alude, entre otros, el art. 20.4, haciendo notar que es aquélla «(...) a que hace referencia el art. 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical». El citado precepto de la L.O.L.S. le asigna una función de «depósito de estatutos sindicales», coincidiendo, en consecuencia, con «la Oficina» que se contiene en el R.D. de 22 de abril de 1977, entonces dependiente del Ministerio de Relaciones Sindicales.

Por lo que se refiere a la adscripción orgánica, la Disposición final primera, 2, de la L.O.L.S. establece que la Oficina queda establecida 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.

En el mismo sentido, la Resolución de 31 de octubre de 1985, de la Dirección General de Trabajo, establece que, de conformidad con lo establecido en aquella Disposición final, el depósito de Estatutos de las Asociaciones de Funcionarios que tenía lugar en el Registro de la Dirección General de la Función Pública deberá efectuarse, según el ámbito territorial de dichas Asociaciones, en la Dirección General de Trabajo, Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y Organismos competentes de aquellas Comunidades Autónomas a las que se transfirieron los servicios y funciones del suprimido Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

En virtud del R.D. 2.352/1980, de 4 de noviembre, se produjeron las transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de mediación, arbitraje y conciliación, y por R.D. 530/1985, de 8 de abril, se procedió a la supresión del I.M.A.C., pasando sus funciones a depender de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

En consecuencia, para el Parlamento Vasco, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia, en su ámbito territorial, sobre la reiterada Oficina Pública a que hace referencia la Ley 9/1987.

De acuerdo con el art. 27.5, *in fine*, de la Ley 9/1987, «la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma remitirá tal resultado (se refiere a los comunicados por las Juntas Electorales de Zona de su competencia, entre las que no se encuentran las de las Entidades Locales) a la Junta Electoral General que, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Oficina Pública a que hace referencia el art. 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical», por lo que no es difícil deducir —continúa el Parlamento Vasco— que dicha Oficina Pública —receptora de resultados electorales producidos en el seno de la Administración Pública del País Vasco— no es otra que la Oficina con sede en la Dirección General de Trabajo, cuestión que, siendo perfectamente admisible a partir de la necesaria unidad y coordinación del proceso electoral, clarifica notablemente el sentido atribuible al párrafo sexto del mismo art. 27 —declarado básico—, que dispone que «la Oficina prevista en el epígrafe anterior proclamará los resultados globales de las elecciones, expedirá las certificaciones de los resultados y hará el cómputo global de los mismos a efectos de declarar el grado de representatividad de las Organizaciones Sindicales». Quiere ello decir, para el Parlamento

Vasco, que «la Oficina prevista en el epígrafe anterior» no puede ser otra que la radicada en la Dirección General de la Función Pública.

Conclusión que no deja de ser preocupante por cuanto impide al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma el ejercicio de funciones como la de proclamación de los resultados globales de las elecciones, expedición de certificaciones y cómputo global de los mismos, y ello dentro de su ámbito territorial.

Para el Parlamento Vasco, esta sustracción competencial carece de fundamentos jurídicos o funcionales, por varias razones:

a) No tiene fundamentación jurídica por cuanto las funciones descritas han de ser calificadas como puramente ejecutivas o instrumentales. Qué significado debe si no darse —se pregunta el Parlamento recurrente— al ejercicio administrativo de un «cómputo», cuál a la «certificación» de un resultado —puro instrumento administrativo asegurador de una concreta realidad—, o cuál, en definitiva, debe atribuirse a la «proclamación» —mera publicación oficial de los resultados.

b) En el orden funcional no se encuentran razones para que sea admitida tal función ejecutiva a las Juntas Electorales de Zona (art. 27.5, primer inciso, de la Ley 9/1987) y sea negada a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. No pueden aducirse razones de desconfianza en la garantía del proceso electoral, toda vez que el papel que corresponde a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma en este terreno es de pura recepción de los resultados remitidos por las Juntas Electorales de Zona y de cálculo y cómputo de los mismos, pues carecen de competencia en la intervención en los contenidos electorales que se produjeron en ese ámbito. Tampoco caben razones basadas en la necesaria homologación de parámetros de la representatividad, pues esa homologación puede lograrse entendiendo que todas las Comunidades Autónomas con competencia proclaman los resultados de las elecciones producidas en su ámbito y seguidamente los remiten a la Dirección General de la Función Pública a los fines de proceder al cómputo global y declarar el grado de representatividad de las organizaciones sindicales.

En definitiva, para el Parlamento Vasco, el art. 27.5 y 6 y los arts. 20.4 y 36 —estos dos últimos *ad cautelam*—, en función de la decisión que se adopte en relación con el art. 27.5 y 6— han de ser tachados de inconstitucionalidad por infracción del art. 10.4 E.A.P.V. y del art. 149.1.18.ª C.E.

Por lo expuesto, se interesa de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 23 de septiembre de 1987, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en las actuaciones y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de septiembre de 1987, el Letrado don Moisés Bermejo Garde, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue turnado con el núm. 1.205/87, contra los arts. 5; 20.4; 22; 24; 25; 27.5 y 6; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42; 43, contra la Disposición transitoria

quinta y la Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio), por infracción de la Disposición adicional primera, párrafo primero, y del art. 149.1.18.ª C.E., en relación con los arts. 3, 46 y 49 b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

5. Por providencia de 23 de septiembre de 1987, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87 y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en las actuaciones y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 1987, el Abogado del Estado interesó que se le tuviera por personado en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87, así como que se procediera a su acumulación.

7. Mediante providencia de 13 de octubre de 1987, la Sección Primera acordó dar traslado a las partes del anterior escrito para que, en el plazo de tres días, expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación interesada.

8. Una vez presentadas las alegaciones de las partes, y por Auto de 11 de noviembre de 1987, el Pleno acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87.

9. Por providencia de 30 de noviembre de 1987, la Sección Segunda acordó acceder a la solicitud contenida en escrito del Abogado del Estado registrado en esa fecha y prorrogarle en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

10. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se presentó en el Juzgado de Guardia el 11 de diciembre de 1987 y se registró en este Tribunal el día 14 siguiente. En él se sostiene, en primer lugar, que la Ley 9/1987 es una ley esencial en la reforma y racionalización de la Función Pública, acometidas por las Cortes y exigidas por la Constitución (art. 103) y sus leyes de desarrollo, en la que es fundamental la L.O. 11/1985, cuya Disposición adicional segunda prevé la promulgación de la Ley ahora impugnada. A ello debe añadirse la ratificación por España de los Convenios 151 y 154 de la O.I.T., sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública y sobre el fomento de la negociación colectiva. A todo ello se refiere el Preámbulo de la Ley 9/1987, que añade, con toda corrección —para el Abogado del Estado—, que esta regulación es parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en desarrollo del art. 149.1.18.ª C.E.

Esta característica de esencialidad es la que, en opinión del Abogado del Estado, justifica el carácter predominantemente básico de la Ley, concretado en su Disposición final. A este respecto se alega que no se discute en el recurso la calificación de la competencia y el título competencial estatal, siendo el objeto de debate de carácter material y discutiéndose el carácter básico, desde la perspectiva material, de algunos de los preceptos de la Ley.

Nos encontramos ante una materia —continúa el escrito de alegaciones— que, si bien forma parte —y ello es pacífico— del régimen estatutario de los funcionarios, está estrechamente unida al derecho fundamental de libre sindicación y, sobre todo, ocupa una posición preeminente en el régimen estatutario funcional, pues atañe a un derecho importantísimo dentro del conjunto del estatuto funcional: la determinación de las condiciones de trabajo. Ello implica que, en esta materia, la igualdad es fundamental, pues las diferencias que pudieran existir en este derecho previo y general suponen en la práctica diferencias aún mayores en el resto de los derechos y deberes de los funcionarios. Por ello no es exagerado afirmar que, dentro del régimen estatutario, esta materia posee especial importancia y precisa de un exquisito respeto al principio de igualdad que conlleva una exigencia de mayor uniformidad normativa; y en materia de aspectos o elementos esenciales es sabido que tal regulación puede aparejar aspectos de detalle e, incluso, de mera ejecución (Sentencia de 28 de enero de 1982). En todo caso, corresponde al recurrente alegar y fundar el carácter no básico de los preceptos impugnados, lo que, a juicio del Abogado del Estado, no se ha hecho en este caso.

Todo ello se inscribe en la doctrina del Tribunal sobre las bases o legislación básica, cuestión sobre la que se ha establecido lo siguiente:

a) Que el concepto de bases está sujeto a revisión por el Tribunal Constitucional (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982);

b) Que el Estado no tiene libertad para asignar a cualquier norma el carácter de básica, pues ese concepto está sometido a límites objetivos que el Estado no puede traspasar (Sentencia de 28 de julio de 1982). En el mismo sentido, la jurisprudencia afirma que la legislación básica no puede agotar las posibilidades de regulación;

c) Que aun siendo válida la asignación global a una disposición del carácter de básica ello no es óbice para que el Tribunal examine si alguno de los preceptos de tal disposición o todos ellos exceden de los límites objetivos de la noción de bases e invaden competencias de la Comunidad (Sentencia de 28 de enero de 1982);

d) Que las bases no son susceptibles de definición apriorística. Sin embargo, se admiten diversos criterios aproximativos, según los casos, de los que cabe concluir, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que las bases se refieren a aquellas directrices y principios generales que tratan de asegurar una mínima unidad del ordenamiento. Tales directrices y principios no sólo podrán establecerse en el nivel de lo general —abstracto—, sino también en el de lo esencial o fundamental; ello precisará, por tanto, de un examen de los elementos esenciales de las situaciones jurídicas o de hecho que se traten de regular. Así, el significado de las bases es, en ciertos aspectos, no sólo el de establecer una normativa de principios que cada Comunidad Autónoma pueda luego, en su ámbito territorial, modular o adecuar, pues entra dentro del contenido propio de las bases llegar en ciertos aspectos a regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad, plena y absoluta, de la normación en todo el territorio nacional. Así lo ha reiterado, entre otras, la Sentencia de 31 de enero de 1986.

Centrándose ya en el examen de los argumentos impugnatorios contenidos en el recurso del Parlamento Vasco, alega el Abogado del Estado que la argumentación se realiza a través de los derroteros, correctos en principio, del art. 149.1.18.ª C.E. y que sus consideraciones iniciales son igualmente válidas. Pero inmediatamente incurre en error, pues el recurso se refiere

genéricamente a grupos o conjuntos de preceptos, sin realizar una auténtica indagación material (que debe ser, inexcusablemente, individualizada) de los contenidos de los mismos. Sin delimitar dónde debe empezar y terminar lo básico y lo no básico, las invocaciones generales no se plasman luego en argumentaciones concretas y referidas a cada precepto. Sobre todo, no se desvirtúa la legítima fundamentación de la Ley en los criterios de esencialidad e igualdad —lo que permite mayor uniformidad y normas de detalle.

Con esta clase de invocaciones generales, continúa el Abogado del Estado, se impugna, en primer lugar, todo el Capítulo Tercero de la Ley. Que el recurrente se cree dispensado de argumentar de manera concreta lo demuestra el hecho de que sólo juzga necesario ofrecer un ejemplo. Ejemplo, además, que para nada concierne al contenido material de la disposición, sino a una simple extensión de un criterio, formulado en la Ley 30/1984 únicamente para la Administración del Estado, a los órganos de gobierno de las demás Administraciones Públicas, estableciendo un principio de normación estatutaria en defecto de acuerdo de cuyo carácter materialmente básico es difícil dudar, pues es consecuencia del mismo carácter estatutario de la relación jurídica, concepto general que resulta del propio art. 103.3 C.E.

Para el Abogado del Estado, el examen del Capítulo Tercero (con excepción del art. 30, que no se impugna) lleva a la misma conclusión: el establecimiento general de la mesa de negociación como órgano general y sus ámbitos sectoriales, así como la presencia en las mismas de las organizaciones sindicales, es claramente el instrumento fundamental de la negociación. El objeto de la misma (art. 32) es aquí igualmente esencial, como excepción al régimen estatutario y presupuesto mismo de la validez de la negociación; sus posibles diferencias entre las Comunidades Autónomas supondrían desigualdades manifiestas y esenciales. Igualmente le parece esencial al Letrado del Estado el art. 33, que se refiere a algo tan importante como lo que se permite y exige en materias reservadas a la Ley; y, mucho más, la excepción a todo el sistema del art. 34. El art. 35, por su parte, es el núcleo del sistema legal, de carácter evidentemente esencial, pues se refiere a la sustancia misma de la negociación y a la validez y requisitos esenciales de sus resultados. Los arts. 36, 37 y 38, de naturaleza instrumental, son conexos y complementarios de los anteriores y tienden a facilitar la negociación en aspectos muy importantes (publicidad, instrucciones, mediación). Todo ello, por tanto, reviste carácter básico, no ya por razones generales, sino por causas singulares y especiales y no desvirtuadas por el recurso.

Para el Abogado del Estado, también la muy reducida regulación del Capítulo Quinto cumple sin dificultad los requisitos de lo básico. La generalísima invocación de que se trata de una regulación minuciosa y que agota la posibilidad de desarrollo es una simple aseveración, pues lo regulado por la Ley son aspectos esenciales: requisitos y condiciones mínimas para algo que es fundamental para todo el resto de los derechos reconocidos en la Ley: la reunión en horas de servicio.

En relación con la impugnación de las normas relativas a las Juntas Electorales y a la proclamación de resultados (arts. 24; 25.1 y 2 y 27.5 y Disposición transitoria quinta), señala el Abogado del Estado que las mismas son objeto de dos cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 1.123/86 y 1.124/86), siendo en ambos casos similar la argumentación. Ciertamente, de los preceptos impugnados resulta la competencia de proclamación, por lo que el Abogado del Estado no cree necesario discutir sobre el particular. Lo que sucede es que, a su juicio, se halla totalmente amparada por el art.

149.1.1.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> C.E., por afectar directamente a los derechos fundamentales de los ciudadanos y por poner una importantísima dimensión nacional en todos los casos.

En primer término, continúa el escrito de alegaciones, esta competencia de proclamación resulta inmediatamente no sólo de preceptos impugnados, sino de la Ley 32/1984, de Modificación del Estatuto de los Trabajadores, cuyo art. 75.7 supone una clara cobertura legal de los preceptos impugnados, debiendo hacerse aquí la precisión de que las únicas competencias del I.M.A.C. que se transfirieron a las Comunidades Autónomas fueron las de depósito de actas y expedición de certificados de tal depósito.

Única interpretación posible, por lo siguiente: por tratarse de una proclamación en las competencias estatales amparadas por el art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E., no siendo relevante al respecto su carácter ejecutivo, que es compatible con su naturaleza básica al estar inmediatamente ligada a la competencia de proclamación a la efectividad de un derecho fundamental. Para el Abogado del Estado, ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas tengan vedada la regulación de todo cuanto pueda afectar al ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.1 C.E.; supone, sin embargo, que no pueden regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales (STC 37/1981). La reserva para el Estado de esta competencia de regulación de condiciones básicas se ordena al mantenimiento de una cierta homogeneidad social entre la población nacional con independencia de la Comunidad de residencia.

La inmediatez de la proclamación de resultados con el ejercicio del derecho fundamental le parece clara al Abogado del Estado, dadas las trascendentales consecuencias que tiene la proclamación al amparo de los arts. 6 y 7 de la L.O.L.S. Ello se pone aún más de relieve si se realizan ciertas consideraciones adicionales: en primer lugar, dotar de sustantividad a la competencia estatal en orden a la proclamación de los resultados nacionales exige hacer lo propio a nivel autonómico. Ello es así, para el Letrado del Estado, por la elemental consideración de que el resultado nacional no es más que la suma de los resultados parciales obtenidos a nivel territorial; si éstos fueran obtenidos por las Comunidades Autónomas por su cuenta, el Estado quedaría en la práctica sin ninguna competencia efectiva para realizar la proclamación a nivel nacional. Ciertamente, reconoce el Abogado del Estado que a lo anterior cabe replicar que la competencia que entonces desaparecería sería la autonómica, pero alega que ello no sería más que una consecuencia del ejercicio de una legítima competencia estatal indiscutida en este proceso y de trascendentales consecuencias, a la luz del art. 6 de la L.O.L.S., que en este caso debe prevalecer sobre una posible competencia autonómica.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados son conformes a la Constitución.

11. Mediante providencia de 13 de enero de 1988, la Sección Primera acordó oír a las partes en relación con escrito presentado por el Gobierno Vasco en solicitud de acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 1.523/87 con los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87.

12. Por Auto de 16 de febrero de 1988, el Pleno acordó denegar la acumulación interesada en el anterior proveído.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 1994, el Parlamento de Navarra dio traslado de Acuerdo del Pleno de la Cámara por el que

se desistía del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87.

Por providencia de 3 de marzo de 1994, la Sección Cuarta acordó dar traslado del anterior escrito al Abogado del Estado y al Parlamento Vasco al objeto de que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen conveniente y no se opusieron a aquella petición.

14. Por Auto de 19 de abril de 1994, el Pleno acordó tener por desistido al Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87 y continuar la tramitación del recurso registrado con el núm. 1.200/87.

15. Por providencia de 12 de marzo de 1996, se señaló el día 14 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los distintos preceptos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, pueden agruparse en tres grandes bloques. De un lado, los arts. 20.4, 24, 25.1 y 2 y 27.5 y 6 —encuadrados en el Capítulo Segundo, De los órganos de representación— y la Disposición transitoria quinta. De otro, los del Capítulo Tercero (arts. 30 a 38, De la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo), con exclusión del art. 30 y de los apartados 1 y 2 del art. 31. Y, finalmente, los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43, así como la Disposición final, que califica como básicos estos preceptos y los impugnados del Capítulo Tercero.

En opinión del Parlamento Vasco, los preceptos impugnados de la Ley 9/1987 han incurrido en inconstitucionalidad manifiesta, porque en ella se atribuye la condición de básica a una normativa que, lejos de limitarse a sentar los principios y directrices de la regulación de la materia «función pública», desarrolla de manera indebidamente expansiva esa regulación hasta agotar el margen de desarrollo normativo que debe respetarse en beneficio de la Comunidad Autónoma del País Vasco por razón de su competencia *ex art. 10.4 E.A.P.V.* El Abogado del Estado defiende el carácter básico de la normativa estatal impugnada, alegando que la legislación básica puede llegar en ocasiones a regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad de la normación en todo el territorio nacional cuando, como es el caso, está en juego una materia estrechamente vinculada a un derecho fundamental —el de libre sindicación— y que ocupa una posición preeminente en el régimen estatutario funcional por afectar a un derecho tan relevante como el de la determinación de las condiciones de trabajo.

2. En cuanto a los preceptos que consideramos incluidos en el primer grupo antes referido, habremos de partir del juicio de constitucionalidad ya emitido por este Tribunal en la STC 194/1994, resolutoria de tres conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el R.D. 1.311/1986, de 13 de junio (sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores de la empresa), el R.D. 1.256/1986, de 13 de junio (por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales) y la Resolución de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 5 de junio de 1987, juicio aquél también aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En dicha Sentencia se declaró que a la Comunidad Autónoma del País Vasco correspondía la competencia para la proclamación de los resultados de los procesos electorales a representantes de los trabajadores en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. Si así se reconoció entonces respecto de una materia incluida en el ámbito laboral (fundamento jurídico 3.º), en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencias de ejecución (*art. 12.2 E.A.P.V.*), tanto más ha de reconocérsele ahora para la proclamación de los resultados de los procesos electorales a representantes de funcionarios públicos, puesto que en esta materia, incluida en el ámbito de la función pública (cuestión no discutida aquí), la Comunidad Autónoma tiene además competencias de desarrollo legislativo (*arts. 149.1.18.ª C.E. y 10.4 E.A.P.V.*). De ello se deriva que las previsiones contenidas en los apartados 5 y 6 del art. 27 de la Ley impugnada sobre proclamación de resultados electorales (en su redacción original, pues la Ley 18/1994, de 30 de junio, ha dado nueva redacción al citado art. 27, cuyo apartado 6 ya había sido modificado por la Ley 11/1994, de 19 de mayo, sin que ello haya privado de objeto al presente recurso, como se razona en el fundamento jurídico siguiente), no pueden ser de aplicación a la Comunidad Autónoma recurrente, ya que «la mera proklamación de resultados es un acto de declaración del alcance de éstos, que en sí no atribuye o priva de derechos, ni altera el disfrute de éstos más allá del régimen de representatividad sindical; esto es, la garantía básica de la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical ya se ha establecido en el marco de la legislación que lo regula, siendo la proclamación de resultados un mero acto de aplicación de una normativa diversa —la que regula los procesos electorales— que no introduce otras divergencias de régimen entre los sindicatos que las expresamente autorizadas por la ley, a la que, en última instancia, han de imputarse las diferencias de trato que puedan establecerse». (...) «Todo ello sin perjuicio de la competencia que al Estado pueda corresponder para proclamar los resultados globales de las elecciones» (...). «Una competencia que ha de coherenciarse con la reconocida a la Comunidad Autónoma» (...), «de tal suerte que el Estado, para cumplir su función, ha de tomar necesariamente en consideración el cómputo efectuado por aquélla en su ámbito territorial. La competencia estatal, pues, no ampara la posibilidad de un doble cómputo o de un cómputo paralelo en que el Estado pueda reiterar —respecto del ámbito concreto de la Comunidad, como segmento del conjunto al que se refiere la proclamación que aquél pueda efectuar— el realizado por la Comunidad Autónoma, aunque para ello se haga precisa la más estrecha cooperación entre las instancias administrativas de uno y otra a fin de que puedan las estatales cumplir los objetivos que legalmente le fueron asignados» (STC 194/1994, fundamento jurídico 4.º). Y a ello no puede oponerse, como hace el Abogado del Estado, el principio de igualdad *ex art. 149.1.1.ª C.E.*, pues la función de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales «no puede ser entendida de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las Comunidades Autónomas asuman al amparo del art. 149 C.E. y de sus Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos». (...) «La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1.ª C.E. ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad de derechos, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias» (*ibid.*).

En consecuencia, la competencia para la proclamación de los resultados de procesos electorales de representantes de funcionarios públicos del País Vasco y de su Administración Local corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y el art. 27.5 y 6 de la Ley impugnada incurre así en inconstitucionalidad como viciado de incompetencia y resulta, por tanto, inaplicable en relación con dicha Comunidad Autónoma.

Después de esa afirmación resulta ya innecesario pronunciarse sobre la constitucionalidad de otros dos de los preceptos impugnados —los arts. 20.4 (al que asimismo ha dado nueva redacción la Ley 18/1994) y 36—, pues éstos, según se recoge en los Antecedentes de esta Sentencia, sólo han sido recurridos subsidiariamente (*ad cautelam*, como dice el recurso) en función de la decisión que se adoptase en relación con los apartados 5 y 6 del art. 27 de la Ley 9/1987 y, siendo esta decisión estimatoria de su inconstitucionalidad, no es preciso que nos pronunciemos sobre aquellos preceptos, en lo relativo a la remisión de determinados extremos a la oficina pública a que hacen referencia.

3. Para la conclusión del análisis del primero de los grupos de artículos objeto de impugnación, resta ocuparse de los arts. 24 y 25.1 y 2 y de la Disposición transitoria quinta de la Ley 9/1987. A juicio del Parlamento recurrente, estos preceptos que regulan aspectos generales del sistema de órganos electorales, lo hacen con vulneración de las competencias asumidas por el Estatuto en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local. En relación con el art. 24, el recurso se centra en el segundo de sus párrafos, (composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma) derogado por la Ley 7/1990, de 19 de julio. Posteriormente, la ya citada Ley 18/1994 ha derogado la integridad del art. 24 y ha dado nueva redacción al art. 25 de la Ley 9/1987, cuyo apartado segundo había sido ya derogado por la Ley 7/1990 en lo referente a la composición del órgano electoral.

Debemos empezar señalando al respecto que el recurso no puede reputarse privado de objeto por estas derogaciones y modificaciones, así como por la ya aludida nueva redacción del art. 27 y la que luego se menciona del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987, pues si se discute la atribución de competencias, debe recordarse que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia (...) no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllos exigen aún, porque así lo demandan las partes (...), una decisión jurisdiccional» que constate «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada» y precise «su definición constitucional y estatutaria» (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1.º, y 194/1994, fundamento jurídico 2.º). Es decir, que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º). Criterios que también tienen aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia porque también en él habrá de tenerse en cuenta si se produjo alguna extralimitación competencial.

Y en cuanto al concreto alcance de los preceptos mencionados, es de señalar que, tanto el párrafo segundo del art. 24 como la Disposición transitoria quinta se impugnan porque la composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma no incluían a las Entidades Locales del ámbito territorial de cada Comunidad. Y como fundamento, la demanda se limita a invocar

las competencias atribuidas por el Estatuto en materia de régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y la descripción de aquella carencia, sin otra alegación que la cita del precepto estatutario (E.P.V. art. 10.4) y de la O.M. de 23 de julio de 1987 convocando elecciones donde en la composición de la Junta Electoral Central se incluye a los representantes de Entidades Locales. Pero —y ello es perfectamente aplicable a la impugnación del art. 25.2— no debe estimarse una pretensión que sólo descansa en la mera aseveración genérica de la pretendida inconstitucionalidad pues, como ya se dijo en la STC 11/1981 (fundamento jurídico 3.º) «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten». En este caso, no existen razones que aconsejen al Tribunal examinar en el fondo el precepto cuya supuesta inconstitucionalidad ha quedado tan insuficientemente alegada [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º b) y h)]. Y no puede este Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una *vindicatio potestatis* porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos. En el caso, además, puede agregarse que si tienen las normas citadas carácter básico (y no se ha contradicho) en cuanto determinan la composición de las Juntas Electorales, no puede aquél serles negado simplemente porque establezcan los límites de dicha composición y no incluyan representantes de las Entidades Locales, composición y límites que por otra parte en modo alguno interfieren ni impiden el ejercicio de la competencia autonómica en materia de Administración Local y sus funcionarios que reconoce el art. 10.4 del Estatuto del País Vasco. A lo cual no obsta el que en alguna convocatoria se haya producido por norma de inferior rango una ampliación de aquella composición, lo que, obviamente y por simples razones de jerarquía normativa, carece de valor argumental para invalidar el límite establecido en el precepto legal básico.

4. Del art. 25.1, que establece las funciones de la Junta Electoral General, se impugna la función de resolución de las consultas elevadas por las Juntas Electorales de Zona constituidas en las Entidades Locales, considerando que debe corresponder a la Junta Electoral de la propia Comunidad Autónoma, pues, de lo contrario, se desconocería la competencia atribuida a dicha Comunidad Autónoma por el art. 10.4 E.A.P.V. Y aquí, efectivamente, no puede dejar de admitirse que las previsiones del precepto impugnado exceden los límites de lo que en esta materia cabe calificar de básico e invaden la competencia atribuida en el Estatuto. La uniformidad justificativa de lo básico en esta materia se satisface con la definición de la normativa electoral, en tanto que la resolución de las dudas que de su aplicación a cada caso concreto puedan suscitarse puede ser perfectamente atribuida a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, puesto que decidir sobre esas dudas consiste simplemente en una clarificación de los criterios tenidos en cuenta por el órgano inferior al aplicar la normativa al caso, es decir, que claramente constituye un supuesto de pura ejecución de la normativa estatal básica. En consecuencia, el art. 25.1 ha incurrido, en el punto señalado, en un vicio de inconstitucionalidad al atribuir esta competencia contraviniendo las normas reguladoras de la misma en el bloque de la constitucionalidad.

5. Impugna asimismo el Parlamento Vasco la totalidad del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987 al que ha dado nueva redacción la Ley 7/1990 sin que ello prive

de objeto al presente recurso, por lo que ya se ha expuesto en el fundamento jurídico 3.º de esta Sentencia. Concretamente niega el carácter básico de la regulación contenida en los arts. 31.3, 32, 33, 34, 35, 36 (precepto éste sobre el que ya se ha dicho en el fundamento jurídico 2.º, *in fine*, de esta Sentencia, que es innecesario pronunciarse), 37 y 38 del Capítulo Tercero con el argumento de que la competencia estatal sobre bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 C.E.) debe limitarse, en cuanto a la determinación de las condiciones de trabajo, a optar por una modalidad de participación basada en procedimientos de negociación o por otros métodos alternativos.

Pues bien, y conforme a lo razonado en el precedente fundamento jurídico 3.º, esta genérica alegación impone una también genérica respuesta de este Tribunal en el sentido de que las bases del Estado en esta materia no tienen por qué limitarse a la opción propuesta por el recurrente por lo que, careciendo de otras alegaciones, puede concluirse en la no inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

El recurso se ha limitado, pues, a la impugnación global del Capítulo deteniéndose tan sólo, a título ejemplificativo, en el art. 37, del que, sin embargo, sólo se destaca su identidad con el precepto de otra Ley que no fue calificado de básico.

Y ha de insistirse en que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada, pues no puede este Tribunal proceder al examen, obligadamente individual y sustantivo, del ajuste constitucional ya que, como dijimos en la STC 49/1988 (fundamento jurídico 3.º), «la decisión correspondiente sólo puede hacerse examinando una por una las normas cuyo carácter básico se discute y no formulando un juicio global sobre la Ley». Y según también hemos señalado en las SSTC 11/1981 y 149/1991 antes citadas, no basta con que el recurso se limite a hacer afirmaciones de principio y de carácter abstracto sobre un conjunto de títulos competenciales para luego concluir que el o los preceptos en cuestión no responden a la doctrina previamente sentada, sin nexos argumental alguno. «Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten». «Por ello, puede el Tribunal rechazar la acción en la medida en que la fundamentación jurídica sea manifiestamente insuficiente». Más en concreto, en relación con las bases estatales, este Tribunal tiene declarado que «el juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad». (STC 132/1989, fundamento jurídico 23).

6. Procede examinar, finalmente, la impugnación de que han sido objeto los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43 de la Ley 9/1987, que el Parlamento Vasco fundamenta, aparte de en argumentaciones genéricas en las que no hemos de entrar por lo dicho anteriormente, en que esas normas agotan la regulación sin dejar espacio para el

desarrollo por la Ley autonómica. Reproche de exceso en la determinación de lo básico que no puede, sin embargo, proyectarse sobre la regulación por Ley estatal de la legitimación para la convocatoria de las reuniones, el lugar y horas de celebración en relación con el centro y el horario de trabajo, así como los requisitos generales de la convocatoria, que son las prescripciones de los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43, declarados básicos por la Disposición final.

Debe al contrario estimarse el alegato en dos puntos singulares. El art. 42.1, en su párrafo final, concreta excesivamente el número de horas (dieciocho atribuibles a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal) por el que pueden autorizarse las reuniones en el centro de trabajo durante el horario laboral. Si, en general, el límite máximo establecido para ello (36 horas anuales) es susceptible, como tal límite, de mayor desarrollo por norma autonómica, no ocurre lo mismo con su distribución, la cual no está abierta a concreción alguna ni permite una distribución distinta de la citada. En segundo término, respecto del art. 43, apartado uno, en cuanto a la limitación del período de antelación para la convocatoria de las reuniones, que se limita taxativamente a «2 días hábiles» sin posibilidad por tanto, tampoco aquí, de un desarrollo o concreción mayor por norma autonómica.

Hay que agregar que el resto de especificaciones del mismo apartado 1 del art. 43 impide asimismo un mayor desarrollo por ley de la Comunidad Autónoma recurrente.

Procede, en consecuencia, desestimar también el recurso en cuanto a los preceptos impugnados del Capítulo Quinto de la Ley, salvo el inciso final del art. 42, apartado uno (dieciocho corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal) y el apartado 1 del art. 43 a partir del comienzo de la frase «de 2 días hábiles». Y la Disposición final en cuanto incluye estos preceptos entre los declarados básicos.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.200/87 interpuesto por el Parlamento Vasco y, en consecuencia:

1.º Declarar viciados de incompetencia y, por tanto, inaplicables en el País Vasco, los arts. 25.1, párrafo 2.º (en cuanto a la competencia para las consultas de las Juntas Electorales de Zona), y 27.5 y 6 de la Ley 9/1987 (en cuanto a la competencia para la proclamación de los resultados de los procesos electorales), así como el inciso final del art. 42, apartado 1 que dice «De estas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal» y el apartado 1 del art. 43, a partir del inciso que dice «de 2 días hábiles».

2.º Declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la Disposición final de la Ley 9/1987 en cuanto declara básicos los arts. 25.1, párrafo 2.º, y 27.5 y 6 de la Ley 9/1987 así como el inciso final del art. 42.1 que dice «De éstas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Per-



sonal» y el apartado 1 del art. 43 a partir del inciso que dice «De 2 días hábiles».

3.º Desestimar el recurso en lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

**8585** *Pleno. Sentencia 44/1996, de 14 de marzo de 1996. Cuestiones de inconstitucionalidad 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995 (acumuladas). En relación con el art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadiello, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995, promovidas todas ellas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante Auto de 15 de septiembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención

de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquélla requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Mutua General de Seguros formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 159/90 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra la resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1988, desestimada por Resolución de 2 de julio de 1992.

b) Frente a la anterior se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.049/1992, con fundamento en la conculcación por los arts. 58.2 b) y, especialmente, 61.2 L.G.T. de los arts. 14 y 31.1 C.E.

c) Por providencias de 21 de junio y 13 de julio de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto que el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal consideraron en sus escritos de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que el demandante estimaba oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano «a quo» entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagra los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

2. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.430/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente a las registradas con los núms. 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.