

No va a entrar este Tribunal en el problema de la aplicación del Derecho transitorio provocado por las modificaciones normativas. En general es competencia de la jurisdicción (art. 117.3 C.E.) y así lo ha venido diciendo el Tribunal Constitucional, tanto en términos generales, como en los casos o supuestos semejantes al aquí planteado, y de ello son muestras las SSTC 374/1993, 144/1993, y 162/1994, las cuales, aunque se refieran a la modificación de la cuantía para recurrir, constituyen claro precedente para el presente caso, que deberá ser decidido de acuerdo con la doctrina de esas Sentencias porque es una y la misma la *ratio decidendi*, es decir, la de la competencia de la jurisdicción ordinaria.

En efecto, como se dice en la STC 162/1994, antes citada, al margen de la validez o no de la interpretación que hace la Sala Primera del Tribunal Supremo, lo cierto es que la cuestión planteada constituye materia de legalidad ordinaria, ajena, pues, al recurso de amparo que, como se ha dicho reiteradamente, no es una tercera instancia. En estos casos, este Tribunal ha de limitarse a verificar que la resolución de inadmisión de casación sea fundada y no arbitraria, y desde esta óptica constitucional es claro que la resolución recurrida se funda en la aplicación razonada de una causa legal existente, debidamente apreciada por el órgano judicial (SSTC 93/1993, 161/1992, 63/1992, 55/1992, 50/1990, 214/1988 y 10/1987).

También se dijo en dichas Sentencias que no existe precepto constitucional que fundamente el derecho de los justiciables a la inmodificabilidad del sistema de ordenación de los recursos legalmente establecidos —ATC 279/1985—, y que, siempre que se respete el derecho de las partes a «un proceso con todas las garantías», es constitucionalmente lícita la modificación legislativa de los recursos existentes en un momento dado y la extensión de las reformas a situaciones jurídicas precedentes mediante fórmulas de Derecho transitorio, y que la interpretación de la norma aplicable en supuestos de Derecho transitorio es una cuestión que, en virtud de lo dispuesto en el art. 117.3 C.E. pertenece a la competencia exclusiva de los Tribunales ordinarios, a quienes corresponde determinar la norma aplicable.

Consecuentemente, este recurso deberá ser desestimado, tanto por lo expuesto y citado, como por los razonamientos que se contienen en las Sentencias de este Tribunal Constitucional aludidas, a las que se hace la obligada remisión.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

17500 Pleno. Sentencia 194/1994, de 28 de junio de 1994. Conflictos positivos de competencia 1.123/1986, 1.124/1986 y 1.319/1987 (acumulados). Promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1.319/1987, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores de la empresa, el Real Decreto 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, respectivamente.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados, núms. 1.123/86, 1.124/86 y 1.319/87, promovidos por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 1.311/1986, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, el Real Decreto 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, respectivamente. Ha comparecido el Gobierno del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 27 de octubre de 1986, don José Antonio Alberdi Larizgoitia, en representación del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1.311/1986, de 13 de junio, por el que se establecen normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, al entender que la referida norma invadía el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

2. Por Acuerdo del Gobierno Vasco de fecha 29 de julio de 1986, se decidió dirigir el preceptivo requerimiento al Gobierno del Estado, a los efectos previstos en el art. 63 LOTC. Dicho requerimiento, formulado mediante escrito de fecha 1 de septiembre del mismo año, fue rechazado por el Gobierno del Estado mediante escrito de fecha 2 de octubre de 1986, por considerarlo infundado, añadiendo que «lo que se dispone en concreto en su art. 13.7 sobre información del número de empresas y trabajadores que participan en el proceso electoral, no impide que dicha información pueda ser facilitada, también, dentro de su ámbito, por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia».

3. Los argumentos en que funda la Comunidad promotora del conflicto su reclamación competencial son los siguientes:

a) en virtud del art. 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, E.A.P.V.), corresponde a la Comunidad «la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales: también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral». En el art. 20.4 del E.A.P.V. se establece, asimismo, que «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

Frente a estas normas estatutarias, el art. 149.1.7 C.E. reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sobre cuyo alcance se ha pronunciado ya extensamente este Tribunal (en especial, STC 18/1982). Sintetiza la doctrina subrayando, de una parte, que la expresión «legislación» comprende «toda actividad normativa que termina en su expresión de menor grado en el reglamento ejecutivo», aunque la competencia de ejecución puede comprender también actividades puramente normativas de autoorganización.

Por su parte, la expresión «laboral» (STC 35/1982), equivale a «referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose, por consiguiente, como legislación laboral aquélla que regule directamente la relación laboral, es decir, ... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios».

b) Delimitado de este modo el marco competencial de la Comunidad promotora del conflicto, ésta inicia su argumentación con un análisis de los rasgos generales del procedimiento electoral, diseñado en el Título II de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción original, un procedimiento en que desempeñan funciones dominantes los actores sociales, correspondiendo a la jurisdicción laboral el control de legalidad. La Administración, sin embargo, asume competencias de control, mediante el depósito de las actas finales del escrutinio, a efectos de la medición de representatividad de los sindicatos. Dichas funciones, en un principio, fueron atribuidas al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, cuyas competencias fueron traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por Real Decreto 2.362/1980, de 4 de noviembre.

Con las modificaciones legislativas posteriores (en especial, Ley 32/1984, de reforma parcial del Estatuto de los Trabajadores, y Ley Orgánica de Libertad Sindical, de 2 de agosto de 1985), y el incremento de la trascendencia de la institución de la mayor representatividad sindical, se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, por Real Decreto 1.256/1986, de 13 de junio, y por Real Decreto 1.311/1986, de 11 de junio, que motiva el presente recurso, se desarrolló reglamentariamente el procedimiento electoral.

Por su contenido, el referido Real Decreto 1.311/1986 pertenece, sin lugar a dudas, al ámbito laboral, encuadrable en el apartado 7 del art. 149.1 C.E., puesto que desarrolla el Título II del E.T. y la L.O.L.S., en aquellos aspectos que guardan relación con la mayor representatividad sindical.

c) En el Capítulo Segundo del referido Real Decreto 1.311/1986, se regula un procedimiento encaminado

a determinar la capacidad representativa de los sindicatos, que atribuye a la Administración del Estado las siguientes funciones:

Determinación de las actas que pueden ser tomadas en consideración a efectos del cómputo de la representatividad sindical. Dicha función se atribuye a los «órganos de participación institucional» que han de crearse en el Estado y en las Comunidades Autónomas (Real Decreto 1.256/1986).

Atribución de resultados, adicionando los que figuren en cada acta computable a la «cuenta particular global de cada sindicato», en los términos previstos en el art. 13 del Real Decreto 1.311/1986. Dicha competencia, que, a juicio de la Comunidad, no es meramente aritmética, sino que tiene significación jurídica, por cuanto implica el control de resultados globales en todos los ámbitos territoriales y funcionales, se atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (a través de la Dirección General de Trabajo) y a propuesta de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales.

Proclamación de resultados globales que se atribuye implícitamente al Ministerio de Trabajo por el art. 13.7, *in fine*, del Real Decreto 1.311/1986, que tiene su cobertura legal en el art. 75.7 E.T., *in fine* (que la atribuía al IMAC).

Expedición de certificaciones relativas a los ámbitos que se soliciten. Dicha función se atribuía al IMAC por el art. 75.7 E.T., y nada dice al respecto el Real Decreto 1.311/1986, pero puede deducirse la atribución competencial al Ministerio de Trabajo de lo dispuesto en el art. 13.6 del referido Real Decreto, en cuanto es en dicha instancia administrativa donde se ha de concentrar la documentación que permitiría expedir los referidos certificados.

Por último, también el reglamento establece forzosamente los modelos de actas que hayan de utilizarse por las Comunidades Autónomas.

d) En relación con las Comunidades Autónomas, el Real Decreto 1.311/1986 les atribuyó las siguientes competencias:

Recepción de las actas (Disposición adicional primera del Real Decreto 1.311/1986).

Enjuiciamiento de la apariencia de validez de las actas a través de órganos de participación institucional cuya estructura y competencias vienen fijadas por el Real Decreto 1.256/1986, y cuya función viene reglada en los arts. 11 y 12 del Real Decreto 1.311/1986.

Remisión de las actas que le hayan sido presentadas.

En cualquier caso, quedan privadas las Comunidades de proclamar o atribuir resultados, así como de la posibilidad de certificarlos, facultades todas que, por todo lo antes expuesto, quedan atribuidas al Estado.

Puntualiza asimismo la Comunidad que, aunque la cobertura legal del Real Decreto 1.311/1986 pudiera ser el art. 75 E.T., el planteamiento del conflicto no quedaría impedido por no haberse impugnado dicho precepto (en la redacción dada por Ley 32/1984), puesto que, además de la doctrina constitucional al respecto (STC 26/1982) la propia norma legal era respetuosa con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, al referirse al IMAC, cuyas funciones se habían traspasado a la Comunidad proponente. De esta suerte, el Real Decreto 1.311/1986 ha supuesto una lectura restrictiva y desconocedora del reparto constitucional de competencias, de lo dispuesto en el art. 75 E.T. ya mencionado.

e) Esta conclusión no viene desmentida por lo dispuesto en la Disposición adicional octava de la Ley 32/1984, en cuanto establece que «a los efectos previstos en el art. 75.7... las Comunidades Autónomas a

las que haya sido transferida la ejecución de funciones en materia de actas relativas a las elecciones de órganos representativos de los trabajadores deberán remitir a la Secretaría General del IMAC copia auténtica de cada acta depositada en el término de diez días siguientes a la fecha del depósito». Este precepto —entiende la Comunidad Autónoma— debe ser interpretado como referido al ámbito territorial del Estado, o al de las Comunidades Autónomas que no cuenten con competencias de ejecución en materia laboral. Pese a ello, cuestiona la Comunidad, incluso, la legitimidad de la obligación de remitir copias auténticas de las actas, pues ello supondría remitir a la Administración del Estado una función que ya ha desarrollado la Comunidad (que puede ver añadido un control de legalidad a su propia actividad). Y esta situación, ya contraria al orden constitucional de competencias, se habría visto agravada con la lectura dada al art. 75.7 E.T. por el Real Decreto 1.311/1986 cuestionado.

f) Parecidas conclusiones cabe obtener si se confrontan las normas del Real Decreto 1.311/1986 con las de la Disposición Adicional primera, 2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en los arts. 6.2 y 7.1 L.O.L.S. en materia de representatividad sindical.

Considera, en suma, la Comunidad Autónoma promotora del conflicto que, a efectos de integrar los resultados a nivel estatal, bastaría con la remisión de los globalmente obtenidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma por los sindicatos interesados, sin que se haga precisa la remisión puntual y concreta de las actas y la disgregación (o la duplicación) de competencias.

g) Por todo lo anterior, reivindica la Comunidad promotora las competencias reconocidas a la Administración del Estado, cuando hayan de desarrollarse en relación con procesos electorales que no excedan de su ámbito territorial en los siguientes artículos del Real Decreto 1.311/1986:

1) Art. 13.6, en cuanto atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, la atribución de resultados electorales obtenidos por las diversas organizaciones sindicales.

2) Art. 13.7, en cuanto atribuye competencias al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para dar información sobre el número de empresas y trabajadores que participen en el proceso electoral.

3) Art. 13.7, en cuanto atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social competencia para publicar avances de resultados entre el final del período de cómputo y la proclamación de resultados globales.

4) Art. 13.7, en cuanto implícitamente atribuye a la Administración del Estado la proclamación de resultados globales o sectoriales, puesto que no se trata de un acto normativo; es un acto administrativo con destinatarios indeterminados, de ahí que deba considerarse integrante de la actividad de ejecución.

5) Disposición adicional primera del Real Decreto 1.311/1986, en cuanto impone, entre otras, a la Comunidad promotora del conflicto, la obligación de remitir las actas electorales a la Administración del Estado.

6) Disposición adicional Segunda, al establecer la obligatoriedad de los modelos de actas que figuran como anexos al Real Decreto 1.311/1986, lo que (al carecer de una base legal habilitante) es una extralimitación reglamentaria con el resultado, ya denunciado, de invasión de las competencias de la Comunidad.

En general, y para concluir su reivindicación competencial, la Comunidad Autónoma promotora del conflicto desecha que pueda aplicarse al caso la doctrina

de este Tribunal referida a la reserva de facultades de ejecución de su propia legislación por parte del Estado cuando afecte a intereses supracomunitarios.

Entiende la Comunidad que tal posibilidad sólo sería admisible cuando dichos intereses se proyecten sobre realidades no susceptibles de división o de fraccionamiento (SSTC 1/1982, 48/1982, 85/1982 ó 44/1984). Y no es éste el caso, en que el cómputo de resultados se proyecta sobre procesos electorales individualizados y agregados con lo que la defensa de intereses supracomunitarios puede quedar servida con la actividad autonómica, desarrollada en el marco de la legislación unitaria elaborada por el Estado.

h) Por todo lo anterior, solicita de este Tribunal que dicte Sentencia en que se declare que los núms. 6 y 7 del art. 13, y las Disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto 1.311/1986 no respetan el orden competencial establecido en la Constitución y en el E.A.P.V., declarándose la titularidad de la competencia controvertida por parte de la Comunidad.

4. Por providencia de 5 de noviembre de 1986, la Sección acordó admitir a trámite el conflicto, dándose traslado al Gobierno de la Nación para que en plazo de veinte días efectuase las alegaciones que considerase convenientes, y notificándose la interposición del mismo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnase el Real Decreto 1.311/1986, a fin de que se paralice, en su caso, el curso del procedimiento hasta la decisión del conflicto (art. 61.2 LOTC).

5. Con fecha 27 de octubre de 1986, la representación del Gobierno Vasco presentó escrito promoviendo conflicto de competencias en relación con el Real Decreto 1.256/1986, de 13 de junio, por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales. El proceso así iniciado se registró con el núm. 1.124/86. En síntesis, reproducía los argumentos ya descritos con referencia al conflicto núm. 1.123/86, sobre extensión de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia laboral (arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 E.A.P.V.), y, en virtud de este marco legislativo, reivindicaba la siguiente competencia (en cuanto hubieran de ser ejercitadas respecto de procesos electorales desarrollados en el ámbito de la Comunidad Autónoma), atribuida en el Real Decreto 1.256/1986 mencionado a la Administración del Estado:

Art. 2 b), en cuanto atribuye a la C.N.E.S. la competencia para proclamar con carácter general los resultados electorales, sin precisar los ámbitos en que dicha proclamación ha de surtir efectos, ignorando de ese modo el orden constitucional de reparto de competencias en materia laboral.

Por ello se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia en la que se declare que corresponde a la Comunidad promotora del conflicto la competencia controvertida.

6. El conflicto fue admitido a trámite por providencia de la Sección Segunda de fecha 5 de noviembre de 1986. Mediante escrito registrado con fecha 5 de diciembre de 1986, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, solicitó la acumulación del mismo al registrado con el núm. 1.123/86, dada la conexión objetiva existente entre ambos, acumulación que fue resuelta afirmativamente por Auto de fecha 22 de enero de 1987.

7. Mediante escrito registrado con fecha 16 de octubre de 1987, la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco interpuso conflicto positivo de com-

petencias contra la Resolución dictada por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 5 de junio de 1987, de «atribución de resultados electorales correspondientes a las elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, celebradas en el período comprendido entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 1986», por entender que vulneraba el orden constitucional de competencias. Dicho conflicto fue registrado con el núm. 1.319/87. Los fundamentos del escrito de interposición reproducían los ya enunciados en los conflictos núms. 1.123/86 y 1.124/86, en relación con la titularidad de la competencia concreta de proclamación general de los resultados electorales, subrayando su carácter de meros actos de ejecución de la legislación laboral, y la instauración de una actividad administrativa de control sobre lo ya efectuado por la Comunidad Autónoma, excediéndose en modo evidente las funciones de «alta inspección» que, incluso en este ámbito, pudieran corresponder al Estado (STC 32/1983). Parecidamente cabría concluir si se considerase que se trataba de una nueva función de control genérico de lo actuado por las Comunidades Autónomas, pues dicho control sólo podría articularse a través de los mecanismos legal o constitucionalmente establecidos (el recurso contencioso-administrativo o, en su caso, el conflicto positivo de competencia), pero en modo alguno asumiendo directamente la Administración estatal el control de lo actuado por la Administración autonómica.

Por ello se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia declarando que la resolución recurrida invade competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el primer «otrosí» de la demanda, se solicita que se remita oficio a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, a fin de que se suspendiese la tramitación del procedimiento seguido ante ella para la impugnación de la proclamación de resultados efectuada por resolución del Consejero de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de 11 de marzo de 1987. En segundo «otrosí» se solicitó la acumulación del presente conflicto a los registrados con los núms. 1.123/86 y 1.124/86.

8. Por providencia de 26 de octubre de 1987 se admitió a trámite el conflicto. Tras la oportuna tramitación, el Pleno de este Tribunal, por Auto de fecha 11 de noviembre de 1987, resolvió desestimar el primer «otrosí» de la demanda, acordando la acumulación del conflicto a los registrados con los núms. 1.123/86 y 1.124/86.

9. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 4 de marzo de 1987, efectuó las alegaciones en los conflictos promovidos contra determinados preceptos de los Reales Decretos 1.311/1986 y 1.256/1986, respectivamente, registrados con los núms. 1.123/86 y 1.124/86.

En su escrito, subraya la representación del Gobierno del Estado que, pese a la diversidad de normas que constituyen el objeto de los conflictos, ambos se dirigen, en sustancia, a reivindicar una única competencia: la proclamación general de resultados de las elecciones a representantes de los trabajadores en relación con procesos electorales desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, proclamación cuya relevancia jurídica vendría dada por el art. 7 de la vigente L.O.L.S., 11/1985 (objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 98/1985).

Junto a este planteamiento fundamental, se adjuntaba otro conflicto de menor importancia (en el registrado con el núm. 1.123/86): la legitimidad de la norma

reglamentaria en cuanto impone la obligación de remitir copias auténticas de las actas a la Administración estatal.

Así descrito el núcleo de los conflictos, sostiene el Abogado del Estado que la Administración estatal posee competencia para proclamar los resultados electorales en todos los ámbitos, lo que apoyaría tanto en el principio de territorialidad como en el art. 149, apartados 1.1 y 1.7, de la Constitución. No siendo, en cambio, objeto del conflicto y no discutiéndose que las Comunidades Autónomas puedan también proclamar resultados y el valor que tendría, en su caso, esta proclamación.

Sostiene la representación del Gobierno del Estado que la competencia en cuestión viene reconocida por los referidos reglamentos al amparo de lo establecido en el art. 75.7 E.T., en la redacción dada por la Ley 32/1984. Contra lo que afirma la Comunidad promotora del conflicto, la referencia hecha al IMAC en el referido precepto legal no puede ser considerada como equivalente a un implícito reconocimiento de la competencia comunitaria puesto que la transferencia de funciones del IMAC a la Comunidad Autónoma del País Vasco sólo alcanzó al «depósito de actas y expedición de certificados de tal depósito» (Real Decreto 2.362/1980, art. 2, apartado A del Anexo).

Afirmada la cobertura legal del precepto reglamentario, también existe una clara conformidad de ambas normas con el diseño competencial que se deduce del art. 149.1, apartados 1 y 7, de la C.E., en cuanto la actividad en cuestión afecta directamente a los derechos fundamentales de los ciudadanos y por la importante dimensión que en todos los casos adquiere esta proclamación, que excede del nuevo ámbito territorial comunitario (art. 7 L.O.L.S., 11/1985).

Como se deduce de la jurisprudencia de este Tribunal (STC 25/1981), la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.1 C.E. implica el mantenimiento de cierta homogeneidad social entre la población nacional respecto del ejercicio de los derechos fundamentales, con independencia de la Comunidad de residencia, incumbiéndole por tanto la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de aquéllos. Habida cuenta de ello, cabe reconducir a este precepto constitucional una competencia del Estado que posee trascendencia específica en relación con el ejercicio del derecho de libertad sindical (arts. 6 y 7 L.O.L.S.).

La competencia estatal, además, ha de ser efectiva. Y, aunque no impide la proclamación de resultados en los procesos desarrollados en el ámbito territorial propio por parte de las Comunidades Autónomas, tampoco puede quedar vacía de contenido, limitándose la Administración del Estado a efectuar una mera suma de resultados parciales ofrecidos por las Administraciones autonómicas.

Cierto es que con esta concepción podría considerarse vaciada de contenido la competencia autonómica, pero ello no sería sino el resultado del ejercicio por el Estado de una función legítima, desde la perspectiva constitucional, y así se deduciría de la jurisprudencia de este Tribunal (STC 98/1985, fundamento jurídico 13).

Aún menores dificultades plantea el otro objeto del conflicto, constituido por la imposición, en la norma reglamentaria, de la obligación de remitir copias auténticas de las actas por parte de las Comunidades Autónomas a la Administración estatal (Disposiciones adicionales Primera y Segunda del Real Decreto 1.311/1986). La norma reglamentaria, cuya cobertura legal es la Disposición adicional octava de la Ley 32/1984, se incardina en las relaciones de cooperación y auxilio recíproco implícitas en la propia organización territorial del Estado (STC 18/1982, fundamento jurídico 14), en los poderes del Estado de vigilancia y control

sobre la ejecución autonómica (art. 2 L.O.A.P.A.) y en las competencias de alta inspección reservadas al Estado en el propio estatuto de autonomía (SSTC 6/1982, fundamento jurídico 3, 8 y 7; 32/1983, fundamento jurídico 2; 42/1983, fundamento jurídico 3, 8 y 76/1983, fundamento jurídico 12).

Por último, la imposición de un concreto modelo de actas es una estricta actividad de legislación y no de mera ejecución, sin que tampoco pueda considerarse como reglamento organizativo, sino que se trata de una auténtica normativa con alcance material (SSTC 39/1982, fundamento jurídico 7 y 57/1982; 7/1985, fundamento jurídico 7 y 8).

Por todo lo anterior, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia en que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

10. A su vez, mediante escrito registrado con fecha 20 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado efectuó alegaciones en relación con el conflicto registrado con el núm. 1.319/87. Dada la estricta conexión del objeto del conflicto con el de los registrados con los núms. 1.123/86 y 1.124/86, remitía al escrito de alegaciones entonces formulado, subrayando tan sólo los extremos siguientes:

Que se han producido diferencias entre el cómputo realizado por la Comunidad Autónoma y el realizado por el Estado, lo que demuestra la justificación de la intervención estatal en la materia.

Que en el cómputo autonómico se han incluido los resultados proclamados en la Resolución del Consejero de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, de fecha 11 de marzo de 1987, referida a los obtenidos en el ámbito de la Administración Pública, cuya celebración tuvo lugar sin cobertura legal, con lo que se refuerza la afirmación anterior sobre la necesaria intervención del Estado para garantizar la homogeneidad de criterios.

11. Por providencia de 21 de junio de 1994 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 23 del mismo mes y año, fecha en que dio comienzo la misma que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de los presentes conflictos acumulados se centra, como pone de manifiesto la representación el Gobierno del Estado, en la titularidad de la competencia para «proclamar» o computar los resultados de los procedimientos electorales a representantes de los trabajadores en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma promotora, que ésta reivindica para sí, incluso cuando dichos resultados deban agregarse a los obtenidos en el resto del Estado para valorar la representatividad sindical a este nivel, en tanto que el Estado la afirma como propia respecto de todos los ámbitos territoriales. La respuesta a las restantes reivindicaciones competenciales es, claramente, subsidiaria de la que haya de darse a esta cuestión principal: así sucede con la posibilidad de que la Administración del Estado avance resultados parciales (art. 13.7 Real Decreto 1.311/1986) o con las reglas sobre forma de las actas electorales y remisión de las mismas desde la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado (Disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto 1.311/1986), que, en la redacción de las normas que les imponen, son comprensibles sobre la base de una competencia estatal para el cómputo y proclamación global de los resultados electorales. Y tanto el Real Decreto 1.256/1986 [art. 2.b)] como la Resolución de la Direc-

ción General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que constituye el objeto del conflicto registrado con el núm. 1.319/87 no son sino concreciones o manifestaciones de esta competencia descrita, sobre la que gira la presente controversia.

2. Así centrada la cuestión, conviene precisar que el conflicto promovido no pierde su objeto por el hecho de que la normativa electoral haya experimentado un intenso proceso de reformas por obra de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, en el que la proclamación global de resultados ha desaparecido en los términos en que estaba concebida bajo la redacción inmediatamente anterior de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores y a resultados del cual ha sido declarado expresamente derogado uno de los reglamentos en torno a los cuales se planteó el conflicto, el Real Decreto 1.256/1986 y su reforma posterior por Real Decreto 953/1990 (Disposición derogatoria de la Ley 11/1994).

Ello es así porque el proceso en que se ventilaba la cuestión no sólo tiene por misión anular las disposiciones o actos de invasión competencial que ignoren el diseño establecido al efecto en el Título VIII de la Constitución. También se trata de tutelar el orden constitucional de competencias incluso cuando la situación de base ha experimentado alteraciones que dan una dimensión diversa a la reclamación competencial, si las pretendidas invasiones de competencia se han producido de forma real y efectiva —esto es, si el conflicto no pretende meramente resolver una cuestión abstracta e hipotética— y si la controversia sobre la competencia permanece pese a la alteración normativa. Centrada el objeto de este conflicto en la reclamación concreta de la titularidad de una competencia, como este Tribunal ha tenido ya ocasión de manifestar, «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 aquellos exigen aún, porque así lo demandan las partes... una decisión jurisdiccional» que constate «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada «y precisa» su definición constitucional y estatutaria (STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º). Esto es, partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto del proceso permanece pese a los cambios legislativos, cuando se trate de «una competencia controvertida» (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º). Por todo lo anterior, procede pasar a analizar la cuestión de fondo planteada.

3. Debe subrayarse, en primer lugar, que ninguna de las partes en el proceso discute que la competencia principal —de proclamación global de los resultados de las elecciones a representantes de los trabajadores— puede ser materialmente incluida, por su naturaleza, dentro del ámbito «laboral». Nada puede objetarse a esta afirmación común, pues es clara la conexión material de la proclamación de resultados electorales con estructuras básicas del sistema español de relaciones laborales, tanto por los sujetos que intervienen en el procedimiento (sindicatos y trabajadores, especialmente) como por las consecuencias que puedan extraerse del mismo para la medición de la representatividad de las organizaciones sindicales. Ahora bien, es ésta una materia en la que concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que las hayan asumido, por lo que se ha de precisar la naturaleza de la facultad controvertida y su encaje dentro del diseño competencial realizado en el art. 149.1.7 C.E.

Sostiene la Comunidad recurrente, al respecto, que la proclamación de resultados electorales globales es una actividad de ejecución y, por tanto, debe ser al amparo de lo previsto en el art. 149.1.7 C.E. y en el art. 12.2

E.A.P.V., reconocida la titularidad de la Comunidad cuando el conjunto de procesos electorales a los que aquella proclamación se refiere no exceda de su ámbito territorial. Partiendo de este panorama normativo, habrá que convenir en que la actividad de ejecución vinculada al ámbito laboral comprende el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales (SSTC 35/1982; 39/1982; 48/1982; 7/1985 ó 17/1986, entre otras). Y es obvio que la proclamación de resultados electorales, en cuanto no tiene otra virtualidad que la mera constatación del seguimiento de las diversas opciones presentes en las elecciones, se limita a aplicar la normativa general que las regula, resultando la incidencia de esta resolución sobre los derechos e intereses de los sujetos afectados una consecuencia de la norma, más que una actividad de innovación del ordenamiento, que tuvo lugar antes, en el momento en que se reguló el proceso electoral y las formas de cómputo de sus resultados. Esto obliga a concluir que la referida actividad ha de incardinarse dentro del título material de «ejecución» de la normativa laboral a que hace referencia el art. 149.1.7 C.E.

4. Sentado lo anterior, la representación del Estado fundamenta, en primer lugar, la competencia atribuida por las normas cuestionadas en el art. 149.1.1 C.E., que autorizaría al Estado a ejecutar su propia legislación ante la necesidad de garantizar que los derechos fundamentales —en este caso, la libertad sindical— sean disfrutados de forma homogénea en todo el territorio nacional. Para evaluar este argumento, conviene precisar el alcance de este precepto constitucional y su impacto sobre el reparto competencial establecido en el propio apartado 1 de la regla primera del art. 149 C.E.

En efecto, los derechos fundamentales, en cuanto proyecciones de núcleos esenciales de la dignidad de la persona (art. 10.1 C.E.), se erigen en los fundamentos del propio Estado democrático de Derecho (art. 1 C.E.) que no pueden ser menoscabados en ningún punto del territorio nacional, asignándole al Estado la Constitución la función de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio (SSTC 37/1981 ó 76/1983, entre otras). Pero esta función, que no se discute, 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 propios Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos. De esta forma, la función que al Estado encomienda el art. 149.1.1 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.

En este marco, si bien los resultados de los procesos electorales pueden incidir de forma notoria en el régimen jurídico sindical, en cuanto de aquéllos depende la asunción por los sindicatos de la singular posición jurídica que lleva aparejada dicha calificación (arts. 6 y 7 Ley Orgánica 11/1985, STC 98/1985), centrando el análisis en la competencia controvertida, la mera proclamación 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 la 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 intro-

duce 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. Por esta razón, no es el art. 149.1.1 C.E. el que pueda amparar la competencia que al Estado atribuyen las normas en torno a las cuales gira el conflicto.

Y tampoco ampara la asunción por el Estado de la competencia controvertida el ejercicio de las funciones de «alta inspección» que en esta materia le reconoce el propio E.A.P.V. (art. 12.2). Como este Tribunal ha tenido ya ocasión de afirmar, la noción de «alta inspección» no puede perfilarse genéricamente, haciendo abstracción de la naturaleza de las actividades sobre las que ha de proyectarse. Pero, en cualquier caso, y como principio interpretativo básico «no pueden vaciarse, so pretexto de la alta inspección, las competencias transferidas» (STC 6/1982, fundamento jurídico 3; 18/1982, fundamento jurídico 6; 35/1982 ó 48/1982, entre otras). A la vista de lo dicho hasta ahora, ha de concluirse que esto sería lo que habría de suceder en el caso, puesto que, al amparo de esta genérica noción y sin matiz o condicionamiento alguno, inspección o control se han hecho equivaler indebidamente a asunción directa y exclusiva por el Estado de una competencia de ejecución que incumbiría desarrollar a la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, procede declarar la titularidad de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la proclamación de los resultados de los procesos electorales a que se contrae el presente conflicto, en tanto éstos se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad, sin que los preceptos impugnados [art. 2 b) del Real Decreto 1.256/1986 y 13, apartados 6 y 7, del Real Decreto 1.311/1986] resulten de aplicación en la Comunidad en cuanto sean entendidos como reconocedores de la competencia del Estado para proclamar los resultados de procesos electorales que se han desarrollado en el ámbito territorial de la Comunidad. Asimismo, y en cuanto constituye una manifestación concreta de la invasión competencial denunciada, hemos de declarar que la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 5 de junio de 1987 ha infringido el orden constitucional de competencias, en lo que atañe a la proclamación global de resultados electorales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Todo ello sin perjuicio de la competencia que al Estado pueda corresponderle para proclamar los resultados globales de las elecciones a representantes de los trabajadores en ámbitos superiores a los de la Comunidad Autónoma. Una competencia que ha de coexistir con la reconocida a la Comunidad promotora del conflicto, de tal suerte que el Estado, para cumplir su función específica, ha de tomar necesariamente en consideración el cómputo efectuado por aquélla en su ámbito territorial específico. 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 les fueron asignados.

5. Como ya se anticipó, las restantes vertientes del conflicto dependen en buena parte, para su resolución, de la respuesta que se ha dado a la cuestión principal en los anteriores apartados de esta Sentencia.

Sostiene la Comunidad Autónoma del País Vasco que invaden su ámbito competencial las normas que le imponen la obligación de remitir copias auténticas de las actas

electorales a la Administración del Estado (Disposición adicional primera del Real Decreto 1.311/1986) y que establecen modelos homogéneos para dichas actas (Disposición adicional segunda del Real Decreto 1.311/1986). En la medida en que se ha declarado que la competencia de proclamación de resultados en su ámbito territorial corresponde a la Comunidad Autónoma, y que debe ser respetada incluso cuando el Estado cumpla la suya de proclamar resultados de procesos electorales que excedan del ámbito territorial de aquélla, es obvio que las obligaciones de remisión de las actas pueden exceder de la cooperación siempre necesaria en supuestos de competencias parcialmente concurrentes. En efecto, de la interpretación conjunta del art. 75.7 E.T. y de la Disposición adicional octava de la Ley 32/1984, se deduce con toda claridad que la obligación impuesta a la Comunidad está destinada al cumplimiento de lo dispuesto «en el art. 75.7 de esta Ley», que —en su redacción anterior a la Ley 11/1994— atribuía al IMAC el reconocimiento de los resultados electorales en todos los ámbitos, con los efectos de concentración de esta competencia en la Administración estatal que se deducirían de la normativa reglamentaria posterior en la que ahora se centra la reivindicación competencial. Siendo así que la obligación de entrega de actas no tiene otra finalidad que facilitar el cómputo y proclamación de resultados por el Estado, con independencia del efectuado por la Comunidad cuya competencia se ha reconocido en los términos que se desprenden de los fundamentos jurídicos anteriores de esta resolución, habrá que concluir, igualmente, en la declaración que la norma que impone la referida obligación (Disposición adicional primera del Real Decreto 1.311/1986) no resulta de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En términos similares cabe concluir en relación con la norma (Disposición adicional segunda del Real Decreto 1.311/1986) que impone modelos uniformes de actas de consignación de resultados en los términos en que figuran en el anexo al Real Decreto 1.311/1986. Ciertamente la proclamación de resultados globales a escala superior al territorio de una Comunidad Autónoma requiere la agregación de los obtenidos en cada una de las Comunidades que han asumido competencias en la materia, y se hace necesario elaborar directrices unitarias para la formalización y cómputo de los procesos electorales cuyos resultados han de agregarse. Pero, siendo ésto cierto, también lo es que esa finalidad no impone, como medida imprescindible para su efectividad, la uniformidad de modelos de actas, cuya confección, respetando las directrices homogéneas que corresponde determinar a la ley, es una típica actividad de ejecución que el Estado no puede asumir por su carácter desproporcionado en relación con la finalidad perseguida.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon

y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

17501 Pleno. Sentencia 195/1994, de 28 de junio de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.664/1992 y 2.871/1992 (acumuladas). En relación con los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre) en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (Ley 31/1991, de 30 de diciembre), por su pretendida contradicción de los arts. 18, apartados 1 y 4, y 134 C.E. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.664/92 y 2.871/92, acumuladas, promovidas por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre) en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (Ley 31/1991, de 30 de diciembre), por su pretendida contradicción de los arts. 18, apartados 1 y 4, y 134 C.E. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de noviembre de 1992, tuvo entrada en este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad (registrada con el núm. 2.664/92) promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, en relación con los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria en la redacción que les da la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por su supuesta contradicción con los arts. 18, apartados 1 y 4, y 134 C.E.

La cuestión se suscitó en un proceso contencioso-administrativo iniciado en virtud del recurso interpuesto por la Asociación Española de Banca Privada frente a diversos preceptos del Real Decreto 1.684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación [arts. 113.5, 118.3, 120.2, 120.3 a), 120.5, inciso final, 121.1 a)]. Los mencionados preceptos, que la entidad actora entendía no eran conformes a Derecho, se refieren a los requerimientos de información por la Administración Tributaria y al embar-