

la libertad ideológica (artículos 14, 16, 1 y 2, y 20.a de la C. E.), no es tema de este recurso la valoración de la Ley de Responsabilidades Políticas, que agotó sus efectos mucho antes de la entrada en vigor de la Constitución; y, en cuanto concierne al derecho a tutela judicial efectiva (artículo 24.f de la Constitución), no implica sino el libre acceso a los Tribunales y a que el órgano judicial competente se pronuncie sobre las cuestiones que se le sometan, pero sin que comprenda el derecho a una decisión judicial favorable; solicitó se dictara sentencia denegando el amparo.

3. El Abogado del Estado despachó el mismo trámite de alegaciones, dentro del plazo, con una versión de los hechos que, sustancialmente, coincide con la del Fiscal y que supone la extinción de la obligación en pago de débitos, como se demuestra por la propia certificación del Registro de la Propiedad de Bilbao aportada por los demandantes y de la que se deduce que los bienes fueron adjudicados al Estado en pago de deudas y están inscritas a su favor; la fundamentación jurídica del propio Abogado del Estado rechaza que en este recurso se pueda examinar la supuesta infracción por la sentencia del Tribunal Supremo, de las normas sobre indulto y amnistía y así la fundamentación de los demandantes queda reducida a su Fundamento de Derecho III, en el que afirman que la que viola libertades constitucionales es, directamente, la sentencia; pero sería preciso demostrar, y no se ha hecho, que la violación de los derechos fundamentales se ha producido al margen y no por causa de la desestimación de la pretensión; por lo expuesto, suplicaban que, en su día, se dictara sentencia declarando inadmisibile el recurso de amparo por carecer de demanda de contenido constitucional, o, en todo caso, se denegara el amparo solicitado.

4. La representación de los recurrentes evacuó el trámite ratificando escrito de demanda y sus alegaciones, consistentes en la «anticonstitucionalidad» de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, que se reflejan en la imposición de sanción fundada en ideología política y extendiendo la responsabilidad a los herederos; la súplica correspondiente ratificaba los pedimentos que ya tenía hechos.

5. Por providencia de 5 de mayo se acordó unir estos escritos y señalar para la deliberación el día 9 de junio, nombrando Ponente al Magistrado señor Fernández Viagas; fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Para los recurrentes, el núcleo de la argumentación en que fundamentan la petición de amparo reside en el artículo 50 de la Ley 5/1980, de 5 de abril; este precepto dispone en su primer párrafo la cesión de inmuebles que, en pago de débitos de cualquier clase, hubiesen sido adjudicados al Estado, con anterioridad a la fecha de su publicación a los deudores originarios y, en su defecto, a sus herederos forzosos que lo solicitasen en el término que cita. El párrafo segundo fija el precio de cesión y el tercero excluye la aplicación de estos preceptos a los inmuebles de que haya dispuesto la Administración en la forma que también se dice o que puedan estar afectados por reservas o planes urbanísticos.

Como puede observarse, se trata de una disposición incluida en una Ley de naturaleza presupuestaria (Presupuesto del Estado para el bienio 1980-80) que, al parecer, fue concebido como un instrumento para facilitar la liquidez de los recursos estatales que, indirectamente, podía generar la movilidad de la riqueza inmobiliaria. Pretende afectar favorablemente a todos los deudores de la Hacienda Pública que hubieran sido privados de sus bienes por adjudicación al Estado en pago de sus débitos, cualquiera que fuese la causa de éstos. Ni de lejos puede decirse que se tratase de una medida de índole política relacionada con pretensiones de reparación de medidas represivas anteriores, aunque, naturalmente, y por no estar exceptuados, podían beneficiarse de la medida los que hubiesen sido deudores por causa de sanción política.

2. En el suplico de la demanda, después de solicitar la declaración de nulidad de la sentencia recurrida, se pide que se declare extinguida, en cuanto a la cantidad que se cita (62.332.828,10 pesetas) «la obligación por parte de los demandantes de satisfacer esta suma»; no se explica más, pero, si se pone en relación con la total cuantía de la demanda, fácilmente se deduce que se trata de la cantidad que quedó pendiente de pago de la sanción que había sido impuesta al causante de quienes demandan, en expediente de responsabilidades políticas después de que fueron adjudicados al Estado valores

y muebles en cantidad muy inferior a la cuantía de la multa (100.000.000 de pesetas).

Mientras la resolución recurrida parte de la base de que este resto de multa debe considerarse también pagado, a virtud de la adjudicación de inmuebles al Estado, los recurrentes insisten en que ese resto no fue pagado nunca.

Este planteamiento tiene por objeto sostener que, ya que la Administración no consiguió nunca percibir el total importe de la multa, el exigirlo ahora como pago del precio del rescate sería una forma de cobrar en estos momentos una multa impuesta por razones políticas durante el régimen anterior y precisamente fundada en el ejercicio por el sancionado de las libertades que hoy asegura la Constitución.

3. A los efectos de constitucionalidad —y partimos de la base reconocida por los recurrentes de que no procede en absoluto la reconsideración de las circunstancias políticas que motivaron la Ley en que se fundamentaba la sanción, sino, en todo caso, lo que importa es impedir un efecto posterior y actual de la misma— la naturaleza civil de lo que en la Ley se denomina «precio de cesión» no tiene mayor relevancia. Se trata, en todo caso, de una cantidad que debe ser abonada para que el deudor, o sus herederos, recuperen los bienes. Y si admitiéramos —como parece deducirse de la argumentación de los demandantes— que quienes no habían pagado la multa puedan obtener la recuperación de los bienes incautados sin llenar esta exigencia (porque, de otra manera, estarían pagando ahora una multa impuesta con fundamento en la Ley de Responsabilidades Políticas), mientras que los que sí pagaron la totalidad de la sanción deberían ahora, para obtener el mismo resultado, volver a pagar (porque ya no sería abono de la sanción sino pago de rescate), no sólo no estaríamos haciendo aplicación del principio de igualdad sino que consagraríamos un principio de desigualdad, en contra de los más afectados.

4. Respecto a los preceptos constitucionales concretos en que los recurrentes dicen fundamentar su derecho es de notar que los artículos 16.1.2 y 20.1.a, ninguna relación guardan con los pedimentos concretos ni con la petición de amparo que contiene el recurso, porque ni la libertad ideológica, religiosa o de creencias, ni la de expresión o libertad de pensamiento aparece coaccionada por las resoluciones que se impugnan. El hecho de que la sanción impuesta, en su día, contradijera estas libertades públicas es tema que debe darse por supuesto por la propia naturaleza de la Ley en que la sanción tuvo su fundamento, pero, como reconocen los demandantes, los hechos acaecieron en un momento en que la Constitución no estaba vigente y lo que aquí se discute es la supuesta anomalía de tener la obligación de pagar en el año 1982 lo que se dice ser una parte de esa sanción impuesta hace tanto tiempo. Mas lo cierto es que, como se ha dicho ya, ni existe la obligación de pagar —sino que es una facultad reconocida a los interesados— ni, de hacerse el pago, se trataría de abono de la sanción sino la condición exigida para recuperar los bienes.

En cuanto al derecho de igualdad, la alusión que se hace en la demanda al mismo no casa con la argumentación que la acompaña que no se refiere al quebrantamiento de dicho principio de igualdad sino a la infracción del espíritu que presidió a la legislación de indulto y amnistía.

Finalmente, en cuanto al derecho a la tutela jurisdiccional (artículos 20.1, 24.1), como ha dicho repetidas veces este Tribunal, se trata de la posibilidad de invocar con éxito la asistencia jurisdiccional por cualquier ciudadano que lo requiera y no implica el aseguramiento de unas decisiones de los Tribunales conforme a los pedimentos que aquéllos estimen precedentes.

FALLO

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

Ha decidido:

No ha lugar al amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a 14 de junio de 1982.—Jerónimo Arozamena.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de inconstitucionalidad número de Registro 24/82, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, de Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales, en el que han comparecido el Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Juan Corujo López-Villamil,

16313 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 24/1982. Sentencia número 35/1982, de 14 de junio.

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

y el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Rafael Jiménez Asensio, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 26 de enero de 1982 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó escrito ante este Tribunal interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/1981, de 30 de septiembre, por la que se crea el Consejo de Relaciones Laborales, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» número 80, de 26 de octubre de 1981. En dicho escrito se solicita que se admita a trámite la demanda y documentos que se acompañan y teniendo por promovido recurso de inconstitucionalidad se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la totalidad de dicha ley, decretando, por invocación del artículo 161.2 de la Constitución Española, la suspensión de la vigencia y aplicación de la misma y de cuantos actos y disposiciones pudieran haberse dictado en ejecución de ella, comunicándolo a los Presidentes del Parlamento y Gobierno Vascos y ordenando su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco».

2. La Sección Tercera del Pleno de este Tribunal, por providencia de 28 de enero de 1982, acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno Vasco para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas, así como comunicar a dicho Parlamento la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley del Parlamento Vasco 9/1981, de 30 de septiembre, producida desde la fecha de su impugnación, 26 de enero de 1982, al haber invocado el demandante el artículo 161.2 de la Constitución y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.), y la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» de la formalización del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión indicada.

En la misma providencia se acordó recabar del Presidente del Parlamento Vasco el envío (en original o en fotocopia autorizada) del expediente de elaboración de la ley impugnada.

3. Con fecha 20 de febrero de 1982, el Abogado don Rafael Jiménez Asensio, en nombre del Gobierno Vasco, presentó escrito conteniendo las alegaciones, en el que se solicitó la desestimación en todas sus partes y pretensiones de la demanda, declarando la improcedencia del recurso interpuesto contra la Ley 9/1981, del Parlamento Vasco por ajustarse en todos sus términos a la Constitución, y en la misma fecha presentó escrito el Procurador don Juan Corujo y López-Villamil en nombre del Parlamento Vasco, por el que en cuanto a la formulación de alegaciones se asumen íntegramente las efectuadas por el Gobierno Vasco, remitiéndose a las mismas para evitar reiteración.

4. Recibida la documentación solicitada del Parlamento Vasco, por providencia de 3 de marzo de 1982 se dio vista de ella a los distintos órganos personados por el plazo común de diez días para que, dentro del mismo, alegasen lo que a su derecho conviniese. El Abogado del Estado presentó dentro de ese plazo nuevo escrito que ratificaba su anterior petitum.

5. Los motivos y alegaciones del escrito de interposición formulado por el Abogado del Estado y los que sirven de fundamento a la oposición del recurso contenidos en el escrito del Gobierno Vasco a las que se adhiere el Parlamento Vasco, pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

1.º Competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para legislar en materia laboral.

Estima el Abogado del Estado que a partir de los artículos 149.1.7.º de la Constitución y 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco no cabe duda alguna de que este último carece de competencia para legislar en materia laboral, facultad inequívocamente atribuida al Estado y que el País Vasco ha invadido al dictar una ley encaminada única y exclusivamente a legislar en el campo específico del Derecho del Trabajo, sin que tal ley pueda encontrar su apoyo en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —ya que la misión que éste confiere a la Comunidad Autónoma de impulsar una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y adoptar las medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y de la estabilidad económica no son más que concreción de obligaciones impuestas constitucionalmente a todos los poderes públicos en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico— y sin que pueda hallarlo tampoco en la potestad de regular las instituciones de autogobierno, que le confiere el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, porque esta facultad no puede servir para invadir ámbitos de competencias que le están vedados.

Según el Gobierno Vasco tal motivo de inconstitucionalidad no existe porque la creación y regulación del Consejo de Relaciones Laborales no es legislación laboral, sino que tiene respecto del objeto propio de ésta una relación externa. Afirma el Gobierno Vasco que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, sólo es derecho laboral en sentido propio y estricto del término el que regula las relaciones laborales individuales y colectivas y se ciñe al ámbito material del Estatuto de los Trabajadores. Las normas de política social y económica, afirma, constituyen la «periferia» de ese núcleo, y no derecho laboral en sentido estricto, y tampoco lo son las que se ocupan de materias instrumentales, como la organización y procedimiento

administrativos en materia laboral, o las que regulan el proceso judicial laboral. En apoyo de la tesis se aduce que la propia Constitución distingue entre la legislación laboral en sentido estricto y esas materias periféricas e instrumentales a las que se refiere, el contemplar separadamente la sanidad e higiene, la emigración e inmigración, la Seguridad Social, o la titulación profesional.

Argumenta además el Gobierno Vasco que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía impiden crear otras instituciones de autogobierno distintas de las básicas previstas en este último, siempre que las competencias y funciones atribuidas sean constitucional y estatutariamente correctas. Apoyándose en esa tesis afirma que un órgano no puede ser inconstitucional en abstracto, sino sólo en virtud de las funciones atribuidas, cosa que no ocurre en el presente caso, ya que el Consejo de Relaciones Laborales no tiene más finalidad que posibilitar un diálogo permanente entre las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales y servir como órgano consultivo en la política laboral y social de la Comunidad Autónoma, de modo que la ley no hace otra cosa que innovar en el campo de la organización administrativa del País Vasco para que la Comunidad Autónoma pueda cumplir la función de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica en el País Vasco», que le atribuye el artículo 10.25 del Estatuto, la de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social del País Vasco, que le encomienda el artículo 9.2 del mismo Texto estatutario y la de procurar que las condiciones del trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, que se prescribe en el artículo 12.1 del mismo cuerpo legal.

2.º Falta de legitimación del Parlamento Vasco.

Alega el Abogado del Estado que la ley impugnada es inconstitucional incluso en aquellos preceptos en que regula materias de carácter meramente ejecutivo, porque el Parlamento Vasco carece de legitimación para regular ese tipo de materias y al hacerlo invade el ámbito mínimo de potestad reglamentaria que debe corresponder al órgano ejecutivo del País Vasco, con la consiguiente infracción del artículo 152.1 de la Constitución en relación con los artículos 25.1 y 29 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Argumenta frente a ello el Gobierno del País Vasco que no existe ni en la Constitución ni en el Estatuto Vasco un ámbito reservado al reglamento y vedado a la Ley, por lo que no cabe hablar de invasión de un ámbito mínimo de potestad reglamentaria.

3.º Infracción del Estatuto de los Trabajadores en materia de negociación colectiva.

Sostiene el Abogado del Estado que el apartado 3 del artículo 2 de la ley impugnada, al declarar que es función del Consejo de Relaciones Laborales «adoptar acuerdos de carácter interprofesional sobre materias concretas» infringe los artículos 83.2 y 3 y 88 del Estatuto de los Trabajadores, en los que se determina que la adopción de acuerdos de carácter interprofesional y la elaboración de acuerdos sobre materias concretas corresponde a los protagonistas sociales directamente —a las asociaciones sindicales y asociaciones patronales— estableciendo un modelo abierto, que la ley impugnada altera al encomendar al Consejo de Relaciones Laborales la adopción de los acuerdos indicados y al dar entrada en el mismo, no a las organizaciones sindicales y asociaciones patronales, sino a las Confederaciones Sindicales y Empresariales, llamadas por el artículo 3.º de la ley impugnada a integrar el Consejo que en ella se crea.

Según el Gobierno Vasco, la ley que se impugna no modifica el régimen legal de las relaciones laborales, ni individuales ni colectivas, porque las funciones del Consejo no son más que las asesoras o las de ofrecer un cauce de negociación, no la de sustituir ésta, según se desprende claramente de la remisión a la legislación vigente que se contiene en el artículo 2, párrafo 2, apartado 3.º de la ley. No se impone obligación alguna a los actores sociales, sino que se les reconoce el derecho a utilizar la institución para llegar a acuerdos, cuya validez dependerá de lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, todo lo cual significa a las claras que no se ha pretendido, ni sustituir la autorregulación de las fuerzas sociales, ni añadir otra instancia legitimada en monopolio para adoptar los acuerdos que corresponden a las fuerzas llamadas a negociar por el Estatuto de los Trabajadores. No se instaura tampoco una distinta legitimación para los acuerdos, ya que la composición del Consejo plasma una comisión negociadora como las del Estatuto Laboral y la referencia a las confederaciones no hace otra cosa que responder a la forma que adoptan las organizaciones sindicales y patronales capaces de aglutinar al menos el 10 por 100 de los delegados de todas las Empresas en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

6. Por providencia del Pleno de 27 de mayo último se señaló para la deliberación y votación del presente recurso el día 8 de junio de los corrientes.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La síntesis de la argumentación de las partes que recogemos en el punto número 5 de los Antecedentes evidencia que si bien la única pretensión explicitada por el recurrente es la de declaración de inconstitucionalidad de la Ley 9/1981 del Parlamento Vasco por exceder del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (o, en términos

menos claros, de las atribuciones que corresponden al Parlamento Vasco), implícitamente se demanda también, de modo que es forzoso entender como subsidiario, la declaración de inconstitucionalidad sólo de aquellos de sus preceptos que infringen las previsiones de la Ley 8/1980, de 10 de marzo (Estatuto de los Trabajadores) respecto a la negociación colectiva. Analizaremos por separado, en los dos puntos siguientes, estas dos pretensiones, comenzando naturalmente por aquella que, de ser admitida, priva de razón de ser a la segunda de las enunciadas.

2. La pretensión de que la ley impugnada sea declarada inconstitucional «in toto» se apoya sustancialmente, según queda dicho, en la consideración de que tal ley pertenece al ámbito propio de la legislación laboral que la Constitución (artículo 149.1.7.º) reserva al Estado, de manera que en esta materia la Comunidad Autónoma Vasca sólo puede asumir competencias de ejecución, como las que efectivamente le atribuye el artículo 12.2 de su Estatuto de Autonomía. Las partes están concordes en estos principios, pero disienten en cuáles sean los límites propios de la legislación laboral.

La determinación de los conceptos de «legislación» y «ejecución» en materia laboral que la Constitución y el Estatuto Vasco, entre otros, utilizan para delimitar las competencias respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma, fue abordada ya por este Tribunal en sus sentencias de 5 de noviembre de 1981 (CC. 197/81, «Boletín Oficial del Estado» número 277, de 19 de noviembre) y, sobre todo, de 4 de mayo de 1982 (CC. C. 220 y 230/1981, «Boletín Oficial del Estado» número 118 de 18 de mayo de 1982). Como en esta última se señala, «la distinción entre ley y reglamento acentúa sus perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo del ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos, de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concedida para su desarrollo parlamentario».

No podría, en efecto, ser de otro modo, pues la distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y salvo muy contadas excepciones sólo puede actuar cuando el primero lo habilita. Esta distinción clásica no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación competencial, pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no pueda ser regulada por el legislador. Cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas.

Esta doctrina ofrece, sin duda, una sólida base para llegar a la solución del presente litigio, pero no permite todavía alcanzarla sin precisar antes qué valor haya de darse al adjetivo en la expresión «legislación laboral». Para esta precisión es de escasa ayuda el análisis de las definiciones doctrinales, pues como ya señalamos en nuestra sentencia de 16 de noviembre de 1981 (R. I. 184/1981, «Boletín Oficial del Estado» número 285, de 28 de noviembre de 1981) «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender esta delimitación de la opción que se adopte dentro de una polémica doctrinal siempre viva».

Un problema tan necesitado de soluciones claras y firmes como es el de la determinación del ámbito de competencia de una Comunidad Autónoma no puede plantearse a partir de datos extrínsecos, sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas a la propia Constitución.

Al consagrar ésta como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales. El concepto de «legislación laboral», cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo «laboral» se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, e., favor de los que y bajo la dirección de quienes se presten estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (artículo 1.3) se indican.

Según el artículo 12.2 de su Estatuto de Autonomía que antes citábamos, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación laboral, ya definida «asumiendo las facultades que en este terreno ostenta actual-

mente el Estado respecto de las relaciones laborales; también la de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral». En cuanto las frases finales de este texto («procurando...», etc.) se limitan a señalar unos objetivos a la actuación del poder (de modo análogo a los enunciados, también orientativos, de los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo 9 del mismo Estatuto), la atribución de competencia se concreta en los párrafos iniciales, cuyo contenido ayuda a precisar la norma recogida en el apartado 4 del artículo 20 del propio Estatuto, según la cual la función de ejecución atribuida a la Comunidad Autónoma en aquellas materias sobre las que, como es el caso en la que ahora nos ocupa, ésta no tiene competencia exclusiva, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la «mera estructuración interna de la organización administrativa». Esta es la pauta adicional de nuestro Derecho Constitucional, como subraya la sentencia antes citada de 4 de mayo de 1982 y la que explica y justifica el precepto del artículo 20.4 del Estatuto del País Vasco a que antes nos referíamos. Por esta misma razón tampoco puede utilizarse, como argumento para sostener en el presente caso la invalidez de la ley impugnada, el rango formal de la misma, pues los límites competenciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma.

Es claro que los servicios organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación laboral son servicios del Estado, denominación que, como el representante del Gobierno Vasco señala, no se utiliza aquí para designar el conjunto de las instituciones centrales, sino como concepto globalizador, que incluye tanto a éstas como a las Comunidades Autónomas, pero no es menos claro que, justamente por ello y en razón de la delimitación competencial ya analizada, estos servicios no pueden ser otros que los previstos en la legislación laboral que ordene (o autorice) su creación y determina, en su caso, con mayor o menor detalle, su estructura y sus funciones.

No prevé ésta, en lugar alguno, la existencia de servicios a los que pudieran asimilarse los atribuidos al Consejo de Relaciones Laborales que la presente ley crea, cuya legitimidad estatutaria y constitucional habría de negarse, en consecuencia, si la competencia del País Vasco para crearlo fuera sólo la que dimana de su competencia para la ejecución de la legislación laboral. No es ello, sin embargo, necesariamente así.

El artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etcétera) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica, o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sin de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas. Dentro de ellas está sin duda la necesaria para fijar la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (artículo 10.2 E. V.).

Estas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están, por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno, en ejercicio del cual puede perseguir, como fin legítimo, el de lograr la armonía de las relaciones laborales y disminuir los conflictos a que éstas pueden eventualmente dar lugar, finalidad que es la que explícitamente persigue el Consejo de Relaciones Laborales.

Afirmada así, en principio, la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para crear un órgano como el establecido por la ley impugnada, es preciso, sin embargo, entrar a analizar su composición y sus funciones, que sólo serán constitucionalmente legítimas en la medida en que se acomoden al propio Estatuto y a las restantes normas de delimitación competencial. Este examen es el que abordamos en el punto siguiente, en el que, se habrá de dar también respuesta a la petición referida a determinados artículos de la ley que, en el punto primero de estos Fundamentos, calificábamos de subsidiaria.

3. La creación de órganos destinados a servir la acción política de la Comunidad Autónoma en materia laboral debe atenderse, en efecto, a ciertas limitaciones a las que sintéticamente hace referencia el artículo 10.2 del Estatuto Vasco, antes

citado, al determinar que la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno habrán de establecerse «dentro de las normas del presente Estatuto».

Es evidente, para comenzar, que estos órganos no forman parte de un servicio del Estado, cuya creación viene determinada por la legislación laboral, a la ejecución de la cual han de servir. Estos órganos de ejecución pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma (artículo 12.2 E. V.), pero ésta deberá respetar estrictamente los preceptos que acerca de su composición, su estructura y sus funciones, contenga la legislación laboral.

Respecto de los órganos que, como el Consejo de Relaciones Laborales, no están integrados en servicios del Estado, por el contrario, la Comunidad Autónoma dispone de mayor libertad de acción, pero ni puede encomendarles el ejercicio de competencia que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación.

A la luz de estas consideraciones hemos de examinar los preceptos impugnados de la Ley 9/1981, del Parlamento Vasco.

No hace la representación del Gobierno reserva específica alguna en cuanto a la composición que, en concreto, se da al Consejo de Relaciones Laborales, pero sí en cuanto a alguna de sus funciones; concretamente la que se le atribuye en el apartado 3.º del artículo 2 de «adoptar acuerdos de carácter interprofesional sobre materias concretas y aquellos otros que tengan como finalidad el desarrollo de un marco propio de Relaciones Laborales en Euskadi, conforme todo ello con lo establecido en la legislación vigente».

Según queda recogido en los antecedentes, la impugnación de la legitimidad constitucional de este precepto se basa sustancialmente en la consideración de que con él se atribuye al Consejo de Relaciones Laborales una capacidad para establecer normas obligatorias, que es contraria radicalmente al principio de autonomía que consagra nuestra Constitución (artículo 37.1) y desarrolla el Estatuto de los Trabajadores (artículos 82-82). La argumentación con la que la representación del Gobierno Vasco pretende invalidarla no lo logra, no sólo porque en ella se pasa por alto la diferencia sustancial entre la legitimación requerida para la negociación de un convenio colectivo, o acuerdo interprofesional (artículo 87 ET), y la representatividad mínima de las correspondientes Comisiones negociadoras (artículo 88 ET), o la incompatibilidad entre un órgano permanente, como es el Consejo de Relaciones Laborales, y la idea que recoge la legislación vigente (artículo 89 ET) de una Comisión negociadora «ad hoc» para cada convenio, sino fundamentalmente por la incompetencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de cualquiera de sus órganos, para introducir norma alguna destinada a incidir sobre las relaciones laborales y perteneciente por tanto al ámbito propio de la legislación laboral. Por ello no basta para salvar la legitimidad constitucional del

precepto la referencia que en el mismo se hace a la legislación vigente, referencia que, según queda dicho, no pasaría de ser una frase vacía, pues aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal, sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente.

Por su conexión con lo anterior se hace necesario un breve análisis de los apartados 3.º y 7.º del mismo artículo. Si el primero de ellos, en cuanto encomienda al Consejo una función por así decir exclusivamente política, de mero impulso, que no implica el ejercicio de ninguna competencia concreta, no suscita objeciones, no sucede lo mismo con el segundo pues éste, aparte otras consideraciones, atribuye a Consejo una competencia concreta para informar previamente los acuerdos de extensión de un Convenio Colectivo ya existente que según el artículo 82.2 corresponde a comisiones paritarias «ad hoc». Como en el caso anterior, este precepto forma parte de la legislación laboral en sentido estricto y está, por tanto, viciado de incompetencia.

La inconstitucionalidad de estos preceptos entraña también como consecuencia necesaria, la de aquellos enunciados que, como los contenidos en los párrafos a) y b) del apartado 1 del artículo 7.º de la ley impugnada, hacen referencia a ellos al determinar las competencias del pleno. Como esta referencia no es, sin embargo específica, sino genérica, de manera que incluye también otras facultades y competencias del Consejo no afectadas por la declaración de inconstitucionalidad, no procede la anulación de tales enunciados, aunque sí debe hacerse respecto de ellos la precisión de que no deben entenderse referidos a los preceptos que invalidamos.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

a) Declarar contrarios a la Constitución y nulos los apartados 3.º y 7.º del artículo 2.º de la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, sobre «Consejo de Relaciones Laborales».

b) Declarar que los párrafos a) y b) del apartado 1 del artículo 7 de dicha ley deben interpretarse sin referencia alguna a los preceptos incluidos en la declaración precedente.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a catorce de junio de mil novecientos ochenta y dos.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

16314 CORRECCION de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 137, de fecha 9 de junio de 1982.

Advertidos errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 137, de fecha 9 de junio de 1982, se transcriben a continuación las oportunas rectificaciones:

En la página 2.ª, columna 2.ª, quinto párrafo, línea 9, donde dice: «Los procesos jurisdiccionales», debe decir: «Los procesos judiciales».

En la página 2.ª, columna 2.ª, sexto párrafo, línea 5.ª, donde dice: «España», debe decir: «España».

En la página 2.ª, columna 2.ª, octavo párrafo, línea 6.ª, donde dice: «se contienen en el», debe decir: se contienen en el».

En la página 3.ª, columna 2.ª, párrafo 2.º, línea 7.ª, donde dice: «no roce las garantías», debe decir: «no roce con las garantías».

En la página 4.ª, columna 2.ª, segundo párrafo, línea 6.ª, donde dice: «y supone», debe decir: «y que supone».

En la página 7.ª, columna 2.ª, párrafo quinto, línea 24, donde dice: «existe», debe decir: «¿existe?» y en la línea 27 se cierra la interrogación después de la palabra «católicas».

En la página 8.ª, segunda columna, párrafo 5.º, línea 14, donde dice: «investigar», debe decir: «investigarse».

En la página 10.ª, primera columna, párrafo 8.º, línea 11, donde dice: «de ser éste», debe decir «de ser ése».

En la página 11.ª, primera columna, párrafo 5.º, línea 11, donde dice: «comuníquese al interesado», debe decir: «comuníquesele al interesado».

En la página 11.ª, primera columna, párrafo 6.º, línea 10.ª, donde dice: «Y suplica que se declare», debe decir: «Y suplica se declare».

En la página 14.ª, primera columna, párrafo 2.º, línea 6.ª, donde dice: «para que esas Comunidades», debe decir: «para que estas Comunidades».

En la página 15.ª, primera columna, párrafo 7.º, línea 12.ª, donde dice: «Real Decreto 2648/1978», debe decir: «Decreto 2648/1978».

En la página 15.ª, primera columna, párrafo 8.º, línea 2.ª, donde dice: «a no plantarse», debe decir: «a no plantearse».

En la página 15.ª, segunda columna, párrafo 6.º, línea 9.ª, donde dice: «bien configuradoras», debe decir: «bien y configuradoras».

En la página 16.ª, segunda columna, párrafo 2.º, línea 16.ª, donde dice: «concesión», debe decir: «concesiones».

En la página 16.ª, segunda columna, párrafo 8.º, línea 4.ª, donde dice: «respecto a rehabilitador», debe decir: «respecto al rehabilitador».

En la página 19.ª, primera columna, párrafo 4.º, línea 4.ª, donde dice: «Fernández Vaigas», debe decir: «Fernández Viagas».

En la página 24.ª, primera columna, párrafo 2.º, línea 6.ª, donde dice: «del 10», debe decir: «de 10 de noviembre de 1931».

En la página 25.ª, primera columna, párrafo 2.º, línea 11.ª, donde dice: «o indefensión», debe decir: «e indefinición».

En la página 25.ª, primera columna, párrafo 2.º, línea 12.ª, sobra la línea completa desde la palabra «hecho referencia» hasta «impeñir que».

En la página 25.ª, primera columna, párrafo 4.º, línea 12.ª, donde dice: «artículo 21», debe decir: «artículo 12».