

A las consideraciones anteriores debe añadirse que este precepto incluye al Presidente del Tribunal Superior entre las autoridades de la Generalidad, lo que es contrario al artículo 152.1 párrafo segundo de la Constitución, y el artículo 29.1 del Estatuto de Cataluña, según los cuales el Presidente del Tribunal Superior de Justicia no es una autoridad de la Generalidad, sin que ésta tenga competencia para modificar el carácter de dicha autoridad.

En consecuencia procede anular la inclusión del «Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya» en la relación de autoridades del artículo 6.1 del Decreto.

La Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar criterios básicos para la organización judicial, como acredita el artículo 152.1 párrafo segundo de la misma, al establecer que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», y al señalar el párrafo siguiente que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia». La inclusión de este precepto en el título VIII de la Constitución, el reflejo de su contenido en el artículo 19 del Estatuto de Cataluña y otros argumentos complementarios que podrían citarse, son muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan por la vía del artículo 151 de la Constitución, al que se refiere el artículo 152, número 1, de la misma. Pero, hecha esta afirmación, ha de recordarse también que, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución, corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir su configuración definitiva.

6. Pasamos ahora a examinar la competencia de la Generalidad en relación con el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia que, según el artículo 18 del Decreto, será el de «Excellentissim Señor».

Este punto, como apunta el Consejo General del Poder Judicial, es propio del Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados que es competencia del Estado de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149.1.5.º, 122 y 152.1, párrafo segundo, de la Constitución, con independencia de que en la actualidad esté regulado en el artículo 70 del Reglamento Orgánico de la Carrera Judicial y Magistrados del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1967, además del tratamiento correspondiente a los actos de oficio a que se refieren los artículos 198 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870.

La representación de la Generalidad reconoce esta realidad y se limita a indicar que el Decreto refleja la ordenación del Es-

tado actualmente vigente, en tanto no se cambie y con carácter subordinado. Pues si el artículo 70 del Reglamento Orgánico mencionado atribuye a los Magistrados del Tribunal Supremo y a los Presidentes de las Audiencias Territoriales el tratamiento de excelentísimo señor, debe concluirse que éste es lógicamente el que corresponde al Presidente del Tribunal Superior.

Este Tribunal ha afirmado ya que constituye una técnica legislativa incorrecta la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la Constitución o de Leyes, cuando la competencia para dictarlas no corresponde al autor de la disposición, porque ello introduce un factor de inseguridad en el Ordenamiento y de posible confusión acerca de lo vigente en cada momento, al poder quedar afectadas las disposiciones en caso de cambio de la Ley y al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de su contexto lo transcrito. No obstante lo anterior, también es cierto que los efectos de las declaraciones de competencia deben ponderarse de acuerdo con un criterio de razonabilidad, y en este caso el carácter no innovativo del precepto, la falta completa de trascendencia práctica, y la entidad totalmente minúscula de la cuestión, da lugar a que nos inclinemos a no declarar la nulidad del precepto cuestionado.

FALLO

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

Ha decidido:

1. Declarar que corresponde al Estado la competencia para fijar la precedencia relativa entre los órganos y autoridades del Estado y de la Generalidad en los actos oficiales de carácter general, y el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.
2. Declarar que el artículo 15 del Decreto 189/1981, objeto del conflicto, ha de interpretarse en los términos contenidos en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.
3. Declarar la nulidad de la inclusión del Tribunal Superior de Justicia y de su Presidente en los artículos 7.1 y 6.1 del propio Decreto 189/1981.

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

Madrid, 22 de junio de 1982.—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.

17769 Conflicto positivo de competencia número 36/1982. Sentencia número 39/1982, de 30 de junio.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el número 36/1982, promovido por el Gobierno de la Nación, bajo la representación y defensa del Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno Vasco 108/1981, de 28 de septiembre, de desarrollo del artículo 15 de la Ley 8/1981, habiendo llevado la representación y defensa del Gobierno Vasco el Abogado don Javier Balza Aguilera. Es ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expone el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación formalizó el 8 de febrero del año actual conflicto positivo de competencia frente al Decreto del Gobierno Vasco 108/1981, de 28 de septiembre, de desarrollo del artículo 15 de la Ley 8/1981, de 18 de junio, por infringir el citado Decreto lo dispuesto en el artículo 149.1.7 de la Constitución, en relación con el artículo 12.2 y 20.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Solicita el Gobierno de la Nación, en el mencionado escrito por el que se propone el conflicto de competencia, que siguiendo el mismo por los trámites legales se dicte en su día sentencia por la que se declare que el Estado ostenta la titularidad de las competencias controvertidas, y anule en su integridad el citado Decreto. Para sostener esta petición desarrolla el Abogado del Estado sus alegaciones en los apartados siguientes: A) Antecedentes del presente conflicto de competencia; B) El

Decreto en conflicto y su fundamento en la Ley 8/1981, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1981; C) El Decreto del Gobierno Vasco 108/1981 es una disposición reglamentaria de carácter laboral.

A) En los que califica de antecedentes del presente conflicto, dice el Abogado del Estado lo siguiente:

a) La Ley 8/1981, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981 disponía en el apartado 3.º de su artículo 15 lo que sigue:

«Las Empresas públicas y privadas que reciban subvenciones corrientes o de capital de los Departamentos del Gobierno de la Comunidad Autónoma o de sus Organismos autónomos, vendrán obligadas a informar a sus Comités de Empresa o Delegados de personal de las cantidades recibidas, así como de la distribución que realicen de tales fondos. El Gobierno, en el plazo de dos meses de entrar en vigor esta Ley, reglamentará las normas que regulen ese derecho de información.»

Con fecha 28 de septiembre de 1981 se dictó el Decreto objeto de conflicto. Este Decreto, dictado a propuesta del Consejero de Trabajo, reitera en su preámbulo el contenido del artículo 15.3 que acaba de transcribirse y contiene en su parte dispositiva tres artículos. El primero obliga a las Empresas beneficiarias de subvención de la Administración Vasca a incluir en la información prevista en el artículo 64 y concordantes de la Ley 8/1980, que aprueba el Estatuto de los Trabajadores, y en los mismos plazos señalados en dicho precepto, los datos correspondientes al importe de las cantidades recibidas y destino y utilización de las mismas. El artículo 2 dispone la consideración como infracción laboral a los efectos prevenidos en el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, el incumplimiento de la anterior obligación. El artículo 3 establece la entrada en vigor del Decreto el día de su publicación en el Periódico Oficial Vasco.

b) El 4 de diciembre de 1981, el Gobierno de la Nación acordó requerir de incompetencia a la Comunidad Vasca para la revocación de la totalidad del Decreto en razón a que el mismo representaba una invasión de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.7 de la Constitución en relación con los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

El requerimiento fue rechazado en escrito que tuvo entrada

en la Delegación del Gobierno en el País Vasco el 15 de enero de 1982. Examina a continuación la fundamentación del rechazo del requerimiento.

B) La segunda alegación la desarrolla el Abogado del Estado en los tres puntos siguientes: a) El presente conflicto es admisible y está bien planteado. El que no se recurriera de inconstitucionalidad el artículo 15.3 no es óbice para la admisibilidad de este conflicto; b) el Decreto no es una reglamentación dictada en materia de gasto público ni es reconducible a ninguna competencia Vasca exclusiva de las invocadas; es una disposición reglamentaria de carácter laboral; c) por ser una disposición general laboral está dictada con radical incompetencia por invadir la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.7 de la Constitución en relación con los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto. Por lo que se refiere a la primera alegación dice el Abogado del Estado que no hacía falta recurrir el artículo 15.3 por dos órdenes de razones fundamentalmente: el primero, porque el artículo 15.3 podía ser objeto de interpretación, conforme a la Constitución y al Estatuto; el segundo orden de razones, que se aduce subsidiariamente, consiste en que aunque tal interpretación conforme del artículo 15.3 no se estimase posible, aún así la promoción de un recurso de inconstitucionalidad contra la norma alegada habilitante no representa condición ninguna de admisibilidad del presente conflicto.

Dice el Abogado del Estado que el artículo 15.3 aparece en una Ley de Presupuestos, en un capítulo dedicado a la disciplina general de los créditos presupuestarios y en un precepto referido a las subvenciones. Podía ser interpretado como una disposición relativa a la disciplina general de las subvenciones y añade que era de esperar que la reglamentación del derecho de información se efectuara en Decreto de tal naturaleza, pero que no ha sido este el camino seguido, sino el de ampliar el artículo 64.1 del Estatuto de los Trabajadores y el de tipificar una infracción laboral.

Considera el Abogado del Estado que cuanto acaba de decir anteriormente no pueda ser rebatido de modo convincente. Pero aún así alega, para el caso que otra pueda ser la interpretación, que el recurrir el artículo 15.3 no era una «conditio iuris» de admisibilidad del presente conflicto. A este respecto invoca el artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. T. C.) y dice que en una primera aproximación el significado del artículo parece reducirse a imponer una transformación procedimental en el caso de que se evidencie que la competencia controvertida ha sido atribuida por Ley o por norma con rango de Ley. Pero añade que sus implicaciones son más profundas en la medida que el artículo 67 permite la posibilidad de promover incidentalmente una vía de control de constitucionalidad en garantía del reparto constitucional o de base constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 67 de la L. O. T. C. permitiría que, con ocasión de plantearse un conflicto, se pueda examinar la constitucionalidad del artículo 15.3 como norma habilitante del Decreto 108/1981.

Añade el Abogado del Estado que en el plano de la hipótesis cabría también interrogar si, como técnica alternativa del artículo 67 de la L. O. T. C., no podría darse la solución de que el Pleno del Tribunal planteara ante sí mismo la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 15.3, una vez concluso el procedimiento de este conflicto.

C) En el tercer apartado de las alegaciones del Abogado del Estado se sostiene que el Decreto 108/1981 es una disposición reglamentaria de carácter laboral. Dice que el escueto «legislación laboral» que emplea el artículo 149.1.7 de la Constitución plantea, al menos, el doble problema hermenéutico del significado de «legislación» y de «laboral». Para el Abogado del Estado, «legislación» significa todas y cualesquiera potestades de normación, la acción normativa en su conjunto. Laboral es, a su juicio, concepto coextenso con la noción del derecho del trabajo. Pues bien, la disciplina de las funciones de los Comités de Empresa y Delegados de Personal, instituciones de participación de los trabajadores en la Empresa, y la tipificación de las infracciones laborales del empresario, son materia laboral. Unas y otras están reguladas en el Estatuto de los Trabajadores. Por otro lado, la tradición española, la jurisprudencia y la doctrina confirman esta acepción. Más aún: Hasta el propio Decreto objeto del conflicto confiesa implícitamente su carácter de norma laboral y no de ningún otro tipo, pues el Decreto aparece dictado a propuesta exclusiva del Consejero de Trabajo; su artículo segundo califica el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 1 como infracción laboral; eso sólo puede ser porque el artículo 1 es una disposición legal en materia de trabajo con arreglo al artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores. Es que además el Decreto desarrolla preceptos del Estatuto de los Trabajadores como son el artículo 64.1 aunque más que desarrollar lo que hace es modificar ampliando su contenido este precepto. También para el Abogado del Estado el artículo 1 del Decreto modifica el artículo 72.2 del Estatuto de los Trabajadores en cuanto atribuye a los Delegados de Personal una función de recepción de información que difícilmente cabe en el marco textual del citado precepto.

Examina a continuación el Abogado del Estado lo que respecta al carácter de este Decreto se ha dicho por el Gobierno Vasco en la contestación al requerimiento. Dice, en primer lugar, el Gobierno Vasco, que el Decreto establece medidas de control superpuesto del destino de las subvenciones, pero lo que está en cuestión no es que el Gobierno Vasco regule el control de las subvenciones que su Departamento concede, sino que lo haga por la vía de una norma general que amplía las funciones de los

Comités de Empresa y Delegados de Personal y que califica como infracción laboral el incumplimiento por el empresario del deber de información a dichos órganos, es decir, que opere ese control financiero por medio de una norma netamente laboral. A continuación examina el Abogado del Estado lo que se dice en la contestación al requerimiento respecto a que el Decreto es un medio de fomento de la participación de los trabajadores en la Empresa para sentar la conclusión de que esto no altera la calificación del Decreto como una norma de carácter laboral. Para el Abogado del Estado los apartados 25 y 30 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía invocados por el Gobierno Vasco en la contestación al requerimiento, se refiere a las competencias vascas en materia de promoción, desarrollo económico y planificación en la actividad económica y a la competencia en materia de industria. Pero dice el Abogado del Estado que la regulación de las funciones de Comité de Empresa y Delegados de Personal y la tipificación de infracciones laborales son reconducibles a la materia del artículo 12.2 del Estatuto que no a cualquier competencia del artículo 10 del mismo. Por lo que se refiere a la cita del artículo 25.1 del Estatuto Vasco, que supone referida a la competencia de la aprobación de presupuestos no viene sino a replantear la cuestión del artículo 15.3.

En la alegación cuarta del escrito del Abogado del Estado, que lleva como epígrafe el de que la Comunidad Autónoma carece de competencia para dictar normas de carácter laboral, dice el Abogado del Estado que la legislación a que se refiere el artículo 149.1.7 de la Constitución incluye todas las normas, tanto las de rango formal de Ley como las reglamentarias. Confirman esta tesis los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto de Autonomía, en cuya consideración conjunta resulta que las competencias de ejecución incluyen únicamente la potestad de administración y, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización, pero en modo alguno, normas que los ciudadanos hayan de observar. Para el Abogado del Estado la potestad de administración no incluye la potestad reglamentaria, sino sólo la de dictar actos administrativos, individuales o generales, pues de no ser así la mención de estos reglamentos internos de organización carecería de sentido en la economía del artículo 20.4.

Sentado pues el carácter normativo del Decreto y su evidente inserción en lo laboral, es manifiesta la incompetencia de la Comunidad Autónoma con arreglo al artículo 149.1.7 de la Constitución en relación con los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto. Con esto termina el Abogado del Estado sus alegaciones.

2. El Tribunal, el 10 de febrero del año actual, acordó tener por planteado conflicto de competencia entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco respecto al Decreto 108/1981. y dispuso que se tramitara de conformidad con los artículos 67 y 34.1 de la L. O. T. C.; se dio traslado al Parlamento y al Gobierno Vasco por conducto de sus Presidentes; se dispuso la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» y se comunicó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, por sí ante la misma pendiere o se interpusiere recurso contra el Decreto 108/1981.

Dentro de plazo se han opuesto al conflicto el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Balza Aguilera y el Parlamento bajo la misma representación y defensa.

3. El Gobierno Vasco, en su escrito de alegaciones, pide que se dicte sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad del Decreto a que se refiere este recurso, por respetar el mismo el orden de competencias que establece la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco y corresponder a esta Comunidad Autónoma la competencia controvertida.

Después de dejar constancia de que concurren todos y cada uno de los requisitos procesales en cuanto a la comparecencia del Gobierno Vasco, expone unas consideraciones previas sobre el artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. A continuación examina las cuestiones suscitadas de orden procesal que desarrolla en los apartados siguientes: A) El requerimiento de incompetencia como medio de limar las diferencias entre el Gobierno central y el Gobierno autónomo; B) el artículo 67 de la L. O. T. C.; su fundamento; C) la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces y Tribunales.

Por lo que se refiere al requerimiento, dice la representación del Gobierno Vasco, que el Abogado del Estado fundamenta sus alegaciones no tanto en el sentido de argumentar la pretendida inconstitucionalidad del Decreto 108/1981, como en buscar una réplica a lo que en su modo de entender van a constituir el marco argumental utilizado por estas representaciones.

Por lo que se refiere al artículo 67 de la L. O. T. C. considera el Abogado del Gobierno Vasco que el alcance del artículo 67 no es el que dice el Abogado del Estado. Se trata de reconducir por la vía del recurso de inconstitucionalidad un conflicto de competencias que dimana de la atribución expresa por la Ley, que sólo puede ser estatal y una competencia no atribuida anteriormente, que no es el supuesto presente.

Por lo que se refiere a lo que ha alegado el Abogado del Estado acerca de que podría reconducirse el conflicto por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, el Abogado del Gobierno Vasco lo rechaza porque, según alega, el Tribunal es un órgano constitucional y no un órgano judicial y la cuestión de inconstitucionalidad está prevista para los Jueces y Tribunales por lo que en nada se refiere a la vía que pretende el Abogado del Estado.

4. La representación y defensa del Gobierno Vasco, examina

el contenido del Decreto 108/1981, desde la perspectiva de la obligación constitucional de los poderes públicos de fomentar la participación en las áreas social y económica. Dice que la pretensión de este bloque argumental es situar la norma impugnada en el marco propio constitucional de carácter general; presentar asimismo que el citado Decreto encuadra en un medio de fiel respeto a los cometidos constitucionales, para, finalmente, articular su inserción con unas competencias propias de la Comunidad Autónoma. Dice que el Decreto 108/1981 sienta unas bases concretas del derecho a la información reconocido a los Comités de Empresa y Delegados de Personal para conocer el destino y utilización de las subvenciones concedidas a las Empresas por parte de las instituciones públicas, por lo que se trata de un medio de control social sobre dinero público. Invoca el artículo 9.2 de la Constitución y dice que dicho Decreto significa un instrumento más de participación en la vida social y económica; articula un mecanismo eficaz para realizar la defensa y promoción de los intereses propios de los trabajadores; contribuye a hacer efectivo el derecho al trabajo que proclama el artículo 35.1 de la Constitución en cuanto posibilita el conocimiento por los órganos de representación de los trabajadores de las medidas a adoptar por la Empresa con la subvención otorgada, desarrollando los poderes públicos autonómicos con ello una política tendente a la defensa del puesto de trabajo y dirigidas al fomento del pleno empleo que proclama el artículo 40 de la Constitución. Añade que la articulación de una obligación de informar a tales órganos de representación carecería de vertebración idónea, si no se contemplaran un conjunto de medidas sancionadoras para paliar su incumplimiento.

Dice la representación del Gobierno Vasco que el Decreto 108/1981 se incardina con numerosos resortes constitucionales en los que ha basado su origen y engarza con los principios y derechos dimanantes de la Constitución que enumera a continuación: a) La representación de los trabajadores en el seno de la Empresa se articula por medio de las vías de Comités de Empresa y Delegados de Personal y Secciones Sindicales de Empresa; b) esta consideración hay que ponerla en relación con la tarea encomendada a los poderes públicos de arbitrar los medios que faciliten la participación de los ciudadanos y de los grupos que se integran en la vida económica y social; c) el establecimiento de los controles contenidos en el artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma en aras a la pertinente utilización de las subvenciones concedidas se interrelaciona con la garantía y protección que los poderes públicos deben adoptar sobre la economía (artículo 38 de la Constitución), e igualmente con las medidas que deben tomar para realizar una política orientada al pleno empleo (artículo 40 de la Constitución); d) los poderes públicos pueden promover de modo eficaz las diversas formas de participación en la Empresa (artículo 129.2 de la Constitución), así como atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130 de la Constitución). Añade que tanto el asesoramiento como la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, es una constante en la conformación de la planificación de la actividad económica (artículo 131.2 de la Constitución). Añade a continuación que todos estos principios y derechos se encuentran virtualmente cumplimentados en el contenido general del Decreto. No se trata con estas alegaciones de instrumentar una vía de atribución de competencias, sino de justificar los presupuestos constitucionales y estatutarios en los que se sustenta el ejercicio de la competencia.

Bajo otro apartado de las alegaciones y con el epígrafe de que el Decreto 108/1981 no altera el orden de reparto de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, argumenta la defensa del Gobierno Vasco que el artículo 15.3 antes citado establece un deber de informar a los Comités de Empresa o Delegados de Personal que recae sobre los empresarios que reciben subvenciones de la Comunidad Autónoma, estableciendo esa medida, por tanto, una doble modalidad de control sobre cantidades percibidas. Esta tesis la sustenta en las siguientes premisas: A) El citado Decreto parte, en su ajuste competencial, de diversos sectores académicos del ordenamiento jurídico y no de uno sólo; B) la posible relación que pueda tener la norma en conflicto con el denominado bloque laboral no supone ninguna innovación en el ordenamiento jurídico; C) el núcleo definidor del Decreto cuestionado no es de carácter laboral, aunque se introduzca conceptos jurídicos que puedan inducir a tal concepción.

Respecto del nivel de información sobre las subvenciones públicas, destaca el aspecto teleológico de las subvenciones a las Empresas. Dice que la Abogacía del Estado, soslayando por completo el aspecto finalista de las subvenciones, sostiene que el Decreto regula una materia laboral, y que sobre tales materias la Comunidad Autónoma no dispone más que de competencias ejecutivas, y por esto entiende que se innova el ordenamiento jurídico laboral y se incurre en invasión competencial. Pero no presta atención al vínculo que se produce entre el propio otorgamiento de la subvención y el control ejercido como medio de conocer la evolución del empleo en la Empresa. Las subvenciones de organismos públicos vascos a favor de Empresas se canaliza a través de la Sociedad para la Propiedad y Reconversión Industrial, regulada por la Ley 5/1981, de 10 de junio. Las funciones de dicha Sociedad se incardinan por las repercusiones en el nivel de empleo en la Empresa beneficiaria, pues son funciones de dicha Sociedad la expansión de las Empresas ya establecidas; el fomento de la cooperación entre Empresas cuando ello conduzca a reforzar su competitividad, los procesos

de saneamiento y reconversión de Empresas y el fomento de proyectos de investigación y desarrollo. La conclusión, dice, es clara: Ya sean ayudas orientadas a la expansión, a la preservación, o a la reconversión, siempre reperculen en la política de empleo; tienen una íntima relación con los planes que tenga adoptados la Empresa respecto a su plantilla, ya para aumentarla, ya para mantenerla, ya para reducirla.

Aparte de su neto carácter administrativo es indicativo el hecho de que se relacionen las subvenciones con la política propia de empleo. Tales subvenciones repercuten necesariamente en el nivel de empleo propio de la Empresa que adquiere su sentido propio en el seguimiento de este nivel de empleo que dimana de la utilización coherente del dinero recibido.

La política de subvenciones forma parte integrante de un haz de medidas que dispone la Administración para promover y reconvertir la actividad industrial. Considera la representación del Gobierno Vasco que en la materia de reconversión se observa una estructura trifonte: Fiscal, financiera y laboral.

En síntesis, añade la defensa en autos del Gobierno Vasco, el contenido del Decreto 108/1981, no se puede analizar bajo la perspectiva de que desarrolla una materia de contenido laboral; su contenido se puede conferir como multidisciplinar, no pudiéndose calificar como laboral estrictamente. Su aspecto material surge de la propia concepción finalista de las subvenciones otorgadas, partiendo en este sentido de una serie de competencias propias de la Comunidad Autónoma en distintas materias. Si bien regula aspectos o facetas que pueden tener una cierta relación con lo laboral, en realidad tiene un carácter trifonte. Que una materia tenga consecuencias laborales no implica que se pueda deslindar sólo como laboral.

La política de subvenciones va dirigida a la promoción de la actividad privada por vía de auxilio económico encontrando su polo de referencia en el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, así como en las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 10.30 del mismo Estatuto en materia de industria y reconversión industrial.

Se sustenta igualmente el indicado Decreto en el principio de autonomía presupuestaria articulado por la vía del artículo 25.1 del citado Estatuto.

Ello no quiere decir que el Decreto no tenga sus relativas conexiones con otras materias, entre ellas la laboral; pero no se puede abordar el estudio de este Decreto bajo la óptica concreta de lo laboral, sino en la conexión con varias materias que la política de subvenciones lleva aparejadas. En otro lugar de sus alegaciones plantea si en relación con la materia laboral el Decreto 108/1981, innova el ordenamiento jurídico o, por el contrario, se limita a aplicarlo. El planteamiento en el campo propio de las competencias ejecutivas, reconocido en el artículo 12.2 se inferiría, a juicio de la representación del Gobierno Vasco, si se llega a la conclusión de que el Decreto no innova el ordenamiento jurídico, pues su aplicación entraría dentro de las competencias ejecutivas.

Examina en primer lugar el artículo 1. y dice que el deber de informar de las subvenciones percibidas se encuentra implícito en el contenido del artículo 64.1.1 del Estatuto de los Trabajadores; añade que el deber de información de la utilización y destino de las subvenciones se encuentra implícito en el artículo 64.1.2 del Estatuto de los Trabajadores, pues en la documentación que este artículo prevé y que debe ponerse a disposición del Comité de Empresa se comprende la referente a las subvenciones, porque todo proceso de reconversión industrial suele llevar aparejado una alteración en las relaciones laborales. La emisión del informe que este Decreto prevé por parte del Comité o Delegados tiene lugar a la vista de la documentación que para justificar los hechos que acredita la necesidad de aplicar la medida que solicita, debe presentar el empresario y éste debe incluir no sólo el balance, cuentas de resultado etc), sino también informe relativo a los aspectos financieros.

Por lo que se refiere a la alegación de la Abogacía del Estado de que el artículo 1.º del Decreto en conflicto modifica el artículo 62.2 del Estatuto de los Trabajadores en cuanto atribuye a los Delegados de Personal una función de información, dice el Abogado del Gobierno Vasco que esta alegación no es correcta, porque el artículo 62 del mencionado Estatuto confiere a los Delegados de Personal competencia para intervenir en cuantas cuestiones se susciten en relación con las condiciones de trabajo del personal que representa. La indefinición de funciones es notoria, ya que al hacer referencia al ejercicio de la representación para la que fueron elegidos, junto con la intervención de cuantas cuestiones se susciten en relación con las condiciones de trabajo de personal que representen, plantea algunos problemas hermenéuticos de deslinde competencial. La única forma de completar la vaguedad del concepto de intervención y la amplitud del concepto mismo radicaría en atribuirle a los Delegados las mismas competencias que al propio Comité de Empresa. Invocando algunas interpretaciones doctrinales llega a la conclusión de que el marco de funciones atribuido a los Delegados de Personal es el mismo que determina el artículo 64 del Estatuto para los Comités de Empresa. En su virtud al estimar comprendida tal información sobre la peculiar materia de subvenciones en el cuadro diseñado en el artículo 64 para los Comités, dice que puede hacerse extensiva la información sobre esta materia a los Delegados de Personal, sin que con ello se realice una innovación en el ordenamiento jurídico laboral.

Examina a continuación el artículo 2.º del Decreto 108/1981. Afirma que éste no puede ser calificado de laboral en cuanto a su contenido, aunque sí, es cierto que se sirve de instrumen-

tos laborales, y en esa medida es en la que hay que analizar su adecuación o no al orden del reparto competencial establecido constitucional y estatutariamente. El artículo 2.º del Decreto no realiza una innovación del ordenamiento jurídico laboral. No se innova para nada el ordenamiento anterior y ello por los siguientes motivos: A) El artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores no tipifica conductas sancionables. Caracteriza lo que debe entenderse por infracción laboral, definiendo como tales las acciones y omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo; B) las conductas laborales sancionables deben entenderse referidas al contenido de las normas de derecho necesario de carácter laboral; C) en cuanto a la potestad sancionadora habrá que estar al desarrollo del Estatuto de las Autonomías. En esta vertiente hay que dejar constancia de que por medio del Real Decreto 1260/1981, se transfieren a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencias en materia de potestad sancionadora de índole laboral. En consecuencia, el artículo 2.º del Decreto, dice no tipifica ningún tipo de falta nueva que no estuviera prevista en el ordenamiento laboral estatal, remite única y exclusivamente al precepto correspondiente del Estatuto de los Trabajadores en base a una potestad sancionadora sobre la cual tienen competencias en virtud del proceso de transferencias operadas, sin que, por tanto, haya innovación alguna en estas materias. La aplicación de la legislación laboral para sancionar unas conductas que ya están de por sí implícitamente contempladas en la misma, no supone en esencia ninguna alteración propia del reparto de competencias en esta materia; pues, en definitiva, se adapta a los criterios que emanan de la propia legislación laboral, con el objetivo preciso de hacer más efectiva, en la óptica práctica, la finalidad y objetivo de la subvención concedida.

El Abogado del Gobierno Vasco realiza a continuación algunas precisiones finales. Son éstas las siguientes: A) El Decreto en conflicto tan sólo ha reglamentado un deber y su correlativo derecho de información, enunciado en su artículo 15.3 de la Ley de Presupuestos que hemos citado anteriormente; B) tanto este artículo 15.3 como el Decreto 108/1981, no pueden ser clasificados como normativa de derecho laboral. Confluyen en su contenido diversos sectores del ordenamiento, no pudiendo ser encuadrado en lo que denomina compartimentos estancos; C) la esencia de este Decreto brota de una norma de subvenciones que por su propio carácter permite su radio de acción por medio de una instrumentación de diversas técnicas de varias ramas del ordenamiento; D) la política de subvenciones a Empresas por parte de los organismos autónomos tiene una finalidad preferente de orden económico, si bien articula unos mecanismos de control, mediante una técnica calificativa de la legislación laboral, que en nada vulneran el orden de reparto de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos; E) tanto el artículo 15.3 como en el Decreto en su sentido final dimanar de unas competencias establecidas estatutariamente y que se concretan en la de los artículos 10.25, 10.30 y 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; F) en lo que respecta a la esfera laboral implícitamente tratada en el Decreto mantiene la tesis de que no vulnera en absoluto el orden de reparto de competencias señalando a este fin el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía.

Añade que a los efectos de las alegaciones que realiza no es necesario delimitar el alcance de la expresión «legislación laboral» puesto que las posibles conexiones implícitas, en virtud de la adopción de técnicas instrumentales en el plano jurídico, que lleva aparejado el Decreto en materia laboral respetan la legislación laboral aplicándola simplemente y no innovándola en ninguna de sus materias. La ejecución en esta materia viene posibilitada por la vía propia de la Ley, y su fundamento esencial es la regulación de la materia de subvenciones. Por lo tanto, en lo que respecta a sus relaciones implícitas con el marco laboral, al margen del alcance que se dé al concepto de ejecución, no supondrá nunca una vulneración del orden de reparto competencial en cuanto no se innove el ordenamiento jurídico laboral y sea tan sólo una norma de aplicación de la legislación vigente.

5. Mediante escrito de 5 de marzo del año actual se personó en este proceso el Abogado don Javier Balza Aguilera, en nombre del Parlamento Vasco, acreditando su representación mediante la oportuna certificación. La representación procesal del Parlamento Vasco asumió en este escrito de personación las alegaciones efectuadas por la defensa del Gobierno Vasco, solicitando que teniendo en cuenta lo expuesto en dicha representación y por formulada la indicada manifestación se resolviera en definitiva el conflicto, en sentido de afirmar la competencia del País Vasco.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional tuvo por personados al Gobierno Vasco y al Parlamento y formuladas las alegaciones señaló para la deliberación y votación de este recurso el día 22 del actual mes de junio, en que efectivamente se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.º En el conflicto de competencia suscitado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto 108/1981, de 28 de septiembre, se han alegado una diversidad de títulos de competencia, consecuencia de diferentes puntos de vista respecto a la calificación jurídica del contenido del Decreto. Para el Abogado del Estado el Decreto en conflicto reglamenta materia laboral y, por esto, arguye que las reglas competenciales a las que ha de acudirse son las contenidas en el artículo 149.1.7 de la Constitución y en

los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto del País Vasco. La tesis del Abogado del Estado es que como aquel precepto constitucional reserva al Estado la legislación, en materia laboral, y la legislación comprende la potestad reglamentaria, sin otras excepciones que las que fluyen del citado artículo 20.4 el Decreto incurre en incompetencia. La defensa del Gobierno Vasco, por el contrario, entiende que el contenido del Decreto no es, propiamente, y aparte algunos aspectos laborales, susceptible de encuadramiento en la materia laboral. Su núcleo pertenece, a su decir, al área de las regulaciones sobre subvenciones públicas, como instrumento de promoción económica y actuación sobre sectores industriales necesitados de reconversión. Los preceptos estatutarios invocados para defender la competencia son aquí el artículo 25.1, en cuanto a la potestad presupuestaria, y el artículo 10, en sus apartados 25 y 30, el primero en cuanto atribuye al País Vasco, dentro de la ordenación general de la economía, competencias legislativas en materia de promoción económica, y el segundo en cuanto incluye competencias en el sector económico concreto de la industria. En suma, el conflicto se centra en la calificación jurídica de la materia reglamentada, dado que la materia determina aquí el ámbito de las competencias estatales y de las autonómicas.

A lo que es el centro del conflicto, se antepone, sin embargo, otra cuestión, principal y prioritaria, cual es el enjuiciamiento del artículo 15.3 de la Ley 8/1981, invocado en el Decreto en conflicto, como norma legal habilitante. Respecto del artículo 15.3, nuestro análisis ha de centrarse, en los aspectos varios, procesales y de fondo, que son previos al enjuiciamiento de una normación de segundo grado, como es el reglamento en conflicto. A este tema dedicamos los fundamentos que siguen.

2.º La mención que el preámbulo del Decreto 108/1981 hace del artículo 15 de la Ley 8/1981 y el título que rotula aquel Decreto, son evidenciadores de que la legitimidad de su contenido reglamentario se pretende encontrar en aquel precepto, comprensivo de una habilitación específica de una reglamentación de desarrollo que, para quien la ejerce, se desenvuelve en el marco de aludido precepto habilitante. Si los poderes reglamentarios ejercitados arrancan de este precepto legal, y el Decreto en conflicto, complementa desde la perspectiva subordinada que corresponde a esta modalidad normativa, la regulación contenida en una ley, el enjuiciamiento constitucional de esta regulación es previo a toda consideración sobre el Decreto cuestionado. Que este Tribunal tenga que plantearse y resolver, si el artículo 15.3 citado incide en excesos competenciales, por comprender materias que no corresponden al ámbito autonómico, es algo necesario, impuesto, por la relación que hemos dicho media entre ley y reglamento que complementa o desarrolla, o desde otras terminologías, ejecuta, en el plano normativo las regulaciones materiales contenidas en aquella. Si de este enjuiciamiento previo resultara que el artículo 15.3 es contrario a las previsiones constitucionales, complementadas por las normas estatutarias, definidoras de las competencias, es este precepto y por consecuencia necesaria la regulación de desarrollo, el viciado de incompetencia. He aquí la justificación material de que tengamos que examinar la validez del artículo 15.3 con anterioridad a enjuiciar un texto que se presenta como desarrollo reglamentario del contenido de aquel.

3.º Al examen del artículo 15.3 de la Ley 8/1981 es necesario que antepongamos algunas consideraciones que despejen los obstáculos que desde argumentaciones con arranque en el principio de consentimiento o en el carácter fatal de los plazos que condicionan temporalmente los recursos podrían aducirse para cerrar todo enjuiciamiento de aquel precepto. La indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia de aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 de la L. O. T. C. Por lo demás, el artículo 67 de esta misma Ley, en la línea de otros supuestos dirigidos a facilitar el control concreto de normas, que no es el caso recordar ahora, arbitra el cauce procesal para dar solución a este incidente de constitucionalidad, despejándole y, en su caso, anulando la norma cuyo enjuiciamiento es previo al análisis de la disposición respecto de la cual se plantea el conflicto. Se configura así un control concreto indirecto para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una ley surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que de modo inmediato da lugar al conflicto.

Las argumentaciones que en este punto hace la defensa procesal del Gobierno Vasco para reducir el alcance del artículo 67 a las leyes que en expresión del artículo 28.1 también de la L. O. T. C. se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar las competencias de éstas, esto es, a leyes delimitadoras o distributivas de competencias y que implican una reducción del alcance del precepto dejando sin cauce propio el indicado enjuiciamiento previo, cauce que no puede ser otro que el recurso de inconstitucionalidad, con aplicación de lo que dispone, entre otros, los artículos 34, 38 y siguientes de aquella Ley, no tiene cobijo en el sentido y alcance del mencionado artículo 67. El enjuiciamiento de una Ley, amparadora de la disposición que ha dado lugar al conflicto y que se presenta o se invoca como norma legal habilitante, requiere del

juego de las reglas procesales que hemos dicho, aseguradoras de la presencia, en el debate, no sólo de los poderes en conflicto, sino, además, de las Cámaras legislativas. Por otro lado, las reglas que respecto a la sentencia y sus efectos se contienen en los artículos 38 y siguientes deben ser de aplicación a estos procesos generados de un conflicto.

4.º Sólo en la hipótesis de que el artículo 15.3 de la Ley Vasca 8/1981, se entendiera que establece un derecho y un correlativo deber de información, incluido en el marco de los derechos de representación colectiva de los trabajadores que tienen en el título II del Estatuto de los Trabajadores su disciplina principal, comportando su quebrantamiento los efectos sancionadores que establece el artículo 57 de este mismo Estatuto, se cuestiona su inconstitucionalidad, como contrario, en lo esencial, a lo que dice el artículo 149.1.7.º de la Constitución. La competencia que legitima la potestad normativa plasmada en el artículo 15.3 no es, ni podía serlo, de las pertenecientes a los poderes que, en materia laboral, corresponden al País Vasco. La competencia en esta materia es sólo de ejecución, tal como se colige del precepto constitucional que acabamos de citar y de lo que, dentro del marco constitucional dice el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, preceptos sobre los que volveremos más adelante. Como no disienten en este punto el Abogado del Estado y la defensa del Gobierno Vasco, el artículo 15.3 es una disposición relativa a la disciplina de las subvenciones, como instrumento que, con otros, se inserta en un cuadro de medios al servicio de unos intereses generales de promoción industrial y defensa del empleo. En el esquema negocial de la subvención la obligación de informar a los Comités de Empresa o Delegados de Personal se configura como parte del contenido obligatorio cuyo incumplimiento podrá generar el efecto sancionador previsto con carácter general en las normas aplicables a la subvención o el propio y específico de la concreta y determinada subvención de que se trate. Que de indicada preceptiva obligación de informar se deriven efectos favorables para las representaciones obreras, en cuanto destinatarias de la información, no altera el que la norma que impone esta obligación tenga su título competencial legitimador en la competencia en materia de subvenciones, y, en definitiva, del gasto público y, en lo menester, en la competencia que respecto a los sectores subvencionados, corresponda al País Vasco.

5.º Que el artículo 15.3 de la Ley 8/1981, no rebasa los poderes estatutarios en materia de subvenciones es, por lo demás algo aceptado por quien ha promovido este conflicto, justificado—según cuida de explicar—por el exceso que, respecto a lo que es propio de la competencia autonómica, significa el Decreto 108/1981. Y, en efecto, hay que reconocer que en el marco del gasto público y de la disciplina de la subvención, como figura orientada al favorecimiento de intereses generales, goza de poderes, que también son normativos, el País Vasco, dentro de las previsiones constitucionales y, desde luego, de los principios de la unidad del sistema económico. En este ámbito, y con cobertura en el artículo 15.3 como norma habilitante de una potestad reglamentaria, corresponde a los poderes autonómicos, la reglamentación de las subvenciones y por tanto de sus requisitos o presupuestos, de su contenido y del régimen del cumplimiento, incluidos los mecanismos de control, dentro de lo que es su competencia, pues la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla. Lo que es competencia del País Vasco se determina por lo que, dentro del marco constitucional, dicen los artículos 10 y siguientes de su Estatuto, preceptos en los que, tal como disponen los artículos 148 y 149 de la Constitución, la materia, como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se erige en una de las líneas principales del sistema competencial. Como en la materia laboral la legislación está reservada al Estado, no podrán los poderes autonómicos, al abrigo de sus potestades respecto del gasto público, recabar para sí una competencia sobre áreas reservadas al Estado.

6.º Tras las premisas que han sido establecidas en los precedentes apartados de esta sentencia, la cuestión se centra y aun se constriñe, al Decreto 108/1981, una vez afirmado que el legislador vasco, mediante el artículo 15.3 de la Ley 8/1981, no ha invadido ámbitos competenciales correspondientes al Estado según la previsión constitucional del artículo 149.1.7.º El Decreto 108/1981, se presenta—ya lo hemos dicho—como desarrollo reglamentario del artículo 15.3, que se invoca a este fin en el preámbulo que precede a su articulado, como título habilitante. El análisis más que del alcance de la habilitación específica contenida en el aludido artículo 15.3 y el grado de ajuste entre la Ley y el precepto reglamentario que la complementa o desarrolla, es de si la regulación plasmada en el texto reglamentario se comprende dentro de los ámbitos competenciales asumidos por el Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo que en definitiva, requerirá considerar si el título competencial que hemos dicho cubre la aludida disciplina de las subvenciones, es también título competencial legitimador del Decreto 108/1981, o si, por el contrario, esta reglamentación versa sobre materia laboral, propia, en lo que no es ejecución, de las potestades normativas del Estado, tal como previene el artículo 149.1.7.º de la Constitución. Qué debe entenderse por legislación y cuál es el ámbito de la ejecución, y la calificación jurídica de la materia reglamentada en el Decreto 108/1981, son los puntos que deberán ser objeto de análisis para dar una respuesta al conflicto. A estos puntos se refieren las consideraciones que hacemos a continuación.

7.º De legislación se ha hablado y se continúa hablando, como es sabido, en más de un sentido. Sin embargo, cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo «legislación» se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación o sólo la legislación básica, el que prevalece es el concepto material, y no formal constreñido a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de ley. Referida a las expresiones «legislación básica» son oportunas aquí las citas de la sentencia de este Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 13 de agosto) y la de 28 de enero del actual (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de febrero). Por lo que se refiere a la utilización del vocablo en el número 7 del artículo 149.1 de la Constitución adjetivado por «lo laboral» son de cita obligada ahora, en cuanto precedente constitucional preciso, las sentencias que este Tribunal Constitucional pronunció el 4 de mayo de 1982 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de junio) y la que, recogiendo el criterio sentado por ésta y con designio de mayor generalización, lleva fecha de 14 de junio de 1982 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de junio). La ambigüedad del vocablo «legislación» cobra así un definido contenido en una línea argumental que, por lo demás, ha sido asumida por la doctrina que se ha ocupado del tema.

8.º De todos modos, lo que en definitiva importa es la determinación estatutaria de la competencia, claro es, dentro del marco definido por la Constitución, dejando a salvo la reservada al Estado, tal como previene el artículo 149.3, tanto en lo que se refiere a las competencias asumibles estatutariamente, como al poder remanente que a aquél compete. Los preceptos aquí son el artículo 12.2 del Estatuto del País Vasco, en cuanto específico de la materia laboral, y el artículo 20.4 también de este Estatuto, en cuanto define el contenido de las funciones de ejecución en aquellas materias que no son de la competencia exclusiva de la Comunidad. Otra vez tenemos que rememorar aquí las sentencias de este Tribunal Constitucional de 4 de mayo y 14 de junio de 1982, que invocamos «ut supra», y al hilo de lo que dicen aquellos preceptos estatutarios, concluir que en la materia laboral la competencia autonómica es de ejecución, entendido por tal la que llama el artículo 20.4 de «administración» y si bien tiene ámbitos reglamentarios reconocidos, éstos son referidos a lo «orgánico» calificando aún más aquellos por la referencia a los reglamentos internos. No pertenece al ámbito competencial autonómico, en la materia que nos ocupa, la potestad reglamentaria de desarrollo, que complementa o pormenoriza una ley, sin que—y esto es obvio—pueda extraerse de aquí la idea de que, lo demás, es de válido ejercicio por los poderes autonómicos. Aquí tiene que afirmarse, otra vez, la regla capital de la determinación estatutaria de las competencias, a cuyo tenor son los Estatutos a los que corresponde definir las concretas competencias asumidas, dentro del marco de posibilidades que abre el artículo 149.1 y, en su caso, el artículo 148 de la Constitución. Que la legislación comprende los reglamentos y que los de desarrollo no están dentro del ámbito competencial autonómico, es cosa, por lo demás que ya hemos dicho.

9.º La competencia que dice el artículo 149.1.7.º de la Constitución y que, por lo que respecta al País Vasco, acota el artículo 12.2 de su Estatuto, está referida a la «materia laboral», con lo que obliga al intérprete, y, en definitiva, al juzgador, a una labor no exenta de dificultades, para inferir qué entiende la Constitución por «materia» y cuál es el ámbito de «lo laboral». Sería aquí arriesgado y, previsiblemente, sujeto a posteriores matizaciones, que intentaríamos la formulación de alguna regla con vocación de mayores generalizaciones. Además de ser esto arriesgado, es innecesario, pues la solución del conflicto que hoy resolvemos no precisa de estas generalizaciones, pues basta, a los designios de ahora, el dejar dicho que concretizando o si se quiere, detallando, una regulación material que tiene en el Estatuto de los Trabajadores su régimen a nivel de Ley, cual es la que hace relación a los derechos de participación de los trabajadores en la Empresa y a lo que se titula como infracciones laborales de los empresarios, su calificación de «materia laboral» no puede ofrecer duda. Por lo demás, se sitúe en uno u otro marco constitucional (nos referimos al artículo 35 o al artículo 129.2), la calificación de laboral, en cuanto referida a institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, no es algo que fundamentalmente, pueda incluirse en zonas inciertas, o dadas al equívoco. También aquí podemos reforzar nuestro aserto—en lo que vale la mención del precedente—teniendo presente lo que dijimos en la sentencia de 14 de junio de 1982, que hemos invocado anteriormente. Que la norma es disciplinadora de una relación jurídica que tiene como sujeto obligado al empresario y como titular del derecho de información al Comité de Empresa y a los Delegados de Personal en cuanto órganos de representación de los trabajadores en la Empresa, y cuyo cumplimiento se refuerza mediante un mecanismo sancionador, dentro del área del derecho laboral, es cosa clara. Esta es la estructura del Decreto, que no es escindible en el sentido de asignar a lo que es materia de su artículo 1.º y a lo que regula su artículo 2.º, calificaciones distintas, que lleven uno y otro artículo a campos competenciales diversos. Por lo demás, si el artículo 2.º del Decreto califica de infracción laboral el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 1.º, es porque esta norma es laboral, pues son infracciones

laborales, a tenor de lo prevenido en el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo. Y es que el Decreto, como acabamos de decir, está afirmando la naturaleza laboral de todo su contenido, Decreto que, por esto, procede del Departamento de Trabajo y fue su Consejero el que presentó el proyecto al Consejo, en un implícito reconocimiento de su contenido laboral.

10. La defensa del Gobierno Vasco se esfuerza, sin embargo, en una notable exposición de sus puntos de vista, en buscar títulos competenciales al Decreto, que arrapan de calificar a lo que es su contenido material, con adjetivaciones distintas de la laboral, o llevando a áreas diversas lo que por exigencias del proceso de calificación, antecedente de la aplicación de las reglas de competencia, rechaza soluciones indeterminadas o equívocas. Desde la información de que el Decreto reglamenta aspectos de las subvenciones, ordenadas a determinados objetivos de promoción económica, reconversión industrial y empleo, impetra como fundamentos competenciales, además de los que atribuyen la disponibilidad sobre el gasto público, los definidores de potestades autonómicas en materia económica, como son aquí los apartados 25 y 30 del artículo 10 del Estatuto. Si la consideración ha sido válida para el artículo 15.3 de la Ley 8/1981, pues estos títulos apoyan que el País Vasco discipline la subvención desde la perspectiva del gasto público y de instrumento de fomento encaminado a mejorar las condiciones económicas, dentro del marco de sus competencias, tal como decíamos anteriormente (así, en el fundamento quinto), no cabe extenderse al Decreto 108/1981, pues ni la subvención puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la misma, ni cabe desconocer que el Decreto, aun tomando la subvención como objeto sobre el que se proyecta el derecho de información, lo que reglamenta sus aspectos de este derecho. Un sistema competencial que descansa en este punto, sobre la materia, entendida como complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo, determinado por calificaciones en las que ahora no es menester profundizar, lleva necesariamente, en el caso que ahora enjuiciamos, a la conclusión de que es el derecho de información, regulado en sus líneas básicas en una Ley Laboral, y el efecto sancionador, también laboral, que se anuda a su trasgresión, lo definitivo para la calificación. Que el derecho de información, y en términos generales, la participación que a los trabajadores corresponde, según lo prevenido en la ley, o lo que por vía negociada pueda reglamentarse a través de los convenios colectivos, sirva también a algún modo de control de la efectividad del fin al que se ordenan las subvenciones, no altera la calificación laboral que hemos dicho.

11. Tras un cuidadoso análisis de lo que disponen algunas de las reglas del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, se esfuerza la defensa del Gobierno Vasco en decirnos que la regulación del Decreto en conflicto, no se aparta, y aun coincide, a su decir, con la contenida en aquellas reglas, de lo que concluye, —en una utilización de los conceptos de lo innovativo que no puede ser compartida— que el Decreto está dentro de la competencia de ejecución que define el artículo 12.2 del Estatuto. La coincidencia de regulaciones materiales en la relación Ley-Reglamento, en la que éste asume el desarrollo normativo, que complementa o pormenoriza el texto de la ley, no significa la negación de la nota de «lo innovativo», como una de las que se predicán, acertadamente, para definir lo que es reglamento y no ejecución, pues innovar es también, desde la perspectiva calificadora que estudiamos, el desarrollo de normas anteriores. Des-

arrollo normativo, se distingue de la aplicación, en el esquema de la distinción entre reglamento y acto. Por lo demás, las competencias de ejecución que dice el precepto que acabamos de recordar (el 12.2 del Estatuto) son las que dice el artículo 20.4, también del Estatuto, con lo que sintetizamos lo que antes hemos dicho. Como es innecesario decir, cuanto arguye la representación del Gobierno Vasco respecto al artículo 2.º del Decreto en conflicto, al hilo de la potestad sancionadora atribuida a la Administración Vasca, tiene igual respuesta a cuanto acabamos de decir; y es que la potestad transferida es la aplicativa o facultad de imponer las sanciones legalmente previstas, y no la normativa aunque se realice en vía reglamentaria, e invocando una cobertura a nivel de ley, en un implícito reconocimiento de la vigencia en este punto del principio de reserva de la Ley formal.

En la misma línea argumental a la que acabamos de referirnos, respecto a que en el derecho de información que regula el artículo 64 (principalmente, en los apartados 1.1 y 1.2) del Estatuto de los Trabajadores, se comprende por imperativo de la finalidad y alcance de tal derecho, el dar a conocer al Comité las subvenciones públicas que reciba la Empresa, se sitúan los razonamientos que la defensa procesal del Gobierno Vasco hace respecto a la extensión de las competencias de los Delegados de Personal, para salir al paso de la alegación del Abogado del Estado de que el artículo 1.º del Decreto en conflicto, en cuanto atribuye a los Delegados una función de recepción de información con el alcance de la prevista en el artículo 64, podría entenderse que modifica, ampliando su contenido el artículo 62.2 del Estatuto de los Trabajadores. Ciertamente que la inteligencia de este precepto ofrece dificultades, en orden a la definición de funciones de los Delegados y por esto se han postulado interpretaciones distintas, de las que algunas han optado por la que defiende la representación del Gobierno Vasco, pero la cuestión aquí —en este proceso constitucional— no es la del grado de ajuste entre ley y reglamento. En este proceso se trata de dilucidar si el Gobierno Vasco tiene competencia normativa en materia laboral. El sentido y alcance de los mencionados preceptos del Estatuto de los Trabajadores corresponde a los Tribunales que dice el artículo 117.3 de la Constitución, incluso con el alcance complementario del ordenamiento jurídico que se atribuye a la jurisprudencia (artículo 1.º, punto 6 del Código Civil) a salvo que la solución de un proceso constitucional precise de la interpretación de una Ley.

FALLO

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

Ha decidido:

Que el Decreto 108/1981, de 28 de septiembre, del Gobierno Vasco, está viciado de incompetencia y, en consecuencia, se declara su nulidad.

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

Dada en Madrid a 30 de junio de 1982.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

17770 Sala Segunda. Recurso de amparo número 64/1982. Sentencia número 40/1982, de 30 de junio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por don Miguel Angel Muñoz Cobos, representado por la Procuradora doña Pilar Marta Bermejillo de Hevia, bajo la dirección del Abogado don Fernando Piernaveja Membro, contra resolución de la Junta de Clasificación y Revisión Jurisdiccional, de la Zona Marítima del Estrecho, sobre denegación de incorporación aplazada a filas del recurrente, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente el Presidente don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. La Procuradora señora Bermejillo de Hevia, en representación del señor Muñoz Cobos, presentó en este Tribunal Constitucional, el 27 de febrero actual, demanda de amparo, en la que, tras invocar los artículos 30, 14 y 16 de la Constitución, solicitó se le otorgue amparo, por virtud del cual se anule el orden de incorporación a filas, se disponga que la autoridad

militar le otorgue las prórrogas necesarias hasta la promulgación de la Ley de Objeción de Conciencia, se le reconozca el derecho de objeción de conciencia y se declare la inconstitucionalidad del Real Decreto 3011/1976, de 23 de diciembre. Los hechos que fundamentan este amparo son los siguientes: A) A mediados de diciembre del pasado año, el señor Muñoz Cobos presentó escrito en la Comandancia de Marina, declarándose objeto de conciencia; B) el día 25 de febrero recibió el traslado de resolución que tiene el siguiente contenido: «Visto el expediente del recluta Muñoz Cobos, Angel, número 20057 de ese Distrito Marítimo, se le deniega la incorporación aplazada por no ser objeto de conciencia de carácter religioso, tal como contempla el Real Decreto 3011/1976, de fecha 23 de diciembre, debiendo incorporarse con el segundo llamamiento de 1982.»

2. La Sección Tercera de este Tribunal Constitucional admitió a trámite el 3 de marzo la demanda de amparo y en cumplimiento de lo que manda el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. T. C.) reclamó las actuaciones a la Administración Militar. Recibidas las actuaciones y transcurrido el tiempo de emplazamiento, las puso de manifiesto para alegaciones a la representación del señor Muñoz, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, todo ello en virtud de providencia del 21 de abril. Han presentado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, pero no el recurrente.

3. La Junta de Clasificación y Revisión Jurisdiccional a este Tribunal que con fecha 25 de febrero actual se había concedido al recurrente el aplazamiento de incorporación a filas, dejando sin efecto la anterior resolución recurrida. Comunicada esta resolución, el recurrente insistió en el recurso, sin que, a pesar de ello, formulara alegaciones en el trámite procesal del artículo