

localización del expediente administrativo, retraso que la parte habría podido impedir con una mayor diligencia y colaboración.

Ha de rechazarse, por tanto, que el retraso en la formulación de la demanda pueda imputarse a actos u omisiones de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional constitutivos de dilaciones indebidas.

4. En la demanda se alude finalmente a otras incidencias posteriores que hubieran podido retrasar la tramitación y resolución del proceso. En concreto serían el retraso de la Abogacía del Estado en la contestación a la demanda, y en haberse tenido erróneamente por solicitado el recibimiento a prueba. En cuanto a lo primero la parte no hizo valer en el momento procesal oportuno el agotamiento del plazo para la oposición a la demanda. En cuanto a lo segundo, tampoco dijo nada frente a la diligencia de ordenación que tuvo por solicitado el recibimiento a prueba, y el retraso de la impugnación del correspondiente Auto que tuvo por recibido a prueba el recurso, se debió a la falta de diligencia de la parte por no sustituir inmediatamente al Procurador originario, que cesó por jubilación.

En todo caso ni una ni otra circunstancia han sido relevantes, lo mismo que ocurrió con el retraso en la formalización de la demanda, puesto que la Audiencia Nacional dictó Sentencia el 15 de diciembre de 1988, resolución, que como en la propia Sentencia se afirma, fue contemporánea a los similares iniciados en la misma época, y resueltos también por el mismo tiempo. Ello significa que en el conjunto del

desarrollo del proceso esas incidencias iniciales, no imputables, además, según se ha dicho al órgano judicial, no han tenido relevancia alguna en relación con la duración del proceso, que ha de estimarse normal, lo que permite excluir la existencia de las dilaciones indebidas que se denuncian.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid a diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

25726 Pleno. Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 192/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con Decreto 236/1984, de 21 de noviembre, del Gobierno de Navarra, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de Organos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el número 192/1985, promovido por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación frente al Gobierno de Navarra, en relación con el Decreto 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de Organos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. En el procedimiento ha comparecido, además del Gobierno de la Nación, la Comunidad Foral de Navarra, representada por el Procurador don José Luis Granizo García-Cuenca y asistida por el Letrado don Martín María Razquin Lizárraga, y ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Gobierno de la Nación, en su reunión del día 31 de enero de 1984, acordó plantear conflicto positivo de competencia para el caso de que el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra respondiese negativamente al requerimiento de incompetencia que se le dirigió en relación con el Decreto núm. 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento para la Elección de los Organos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. El Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 20 de febrero de 1984, notificado el día 21 del mismo mes y año, desestimó el referido requerimiento. En consecuencia, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, planteó conflicto positivo de competencia por escrito registrado en este Tribunal el día 12 de marzo de 1985, por entender que el Decreto núm. 236/1984, citado, que obedecía al mandato de la Disposición adicional primera de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, podría vulnerar los arts. 28.1, 53.1, 103.3, 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución.

a) La formalización del requerimiento de incompetencia había sido efectuada dentro del plazo legalmente previsto. El Decreto Foral que se impugnaba había sido publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» el día 5 de diciembre de 1984, por lo que el plazo para requerir de incompetencia finalizaba el día 5 de febrero de 1985. Llegando la

comunicación al Gobierno de Navarra el día 7 del mismo mes y año; en estas circunstancias, debe entenderse respetado el plazo previsto en el art. 63.2 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional (LOTIC, en adelante), sin que la fecha de recepción de la notificación tenga relevancia a estos efectos, sino sólo como significativa para el cómputo del plazo de contestación al requerimiento.

b) Una vez descrito sintéticamente el contenido de la norma —la elección, la constitución y las funciones de los órganos de representación del personal funcionario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra— plantea el problema de si la Comunidad Foral tenía competencia para dictarla. La primera cuestión a dilucidar es si el art. 49.1. b), de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) concede a esta Comunidad un tipo de competencia especial y más intensa en materia de función pública que el reconocido con carácter general por la Constitución. En dicho precepto se establece que Navarra tiene competencia sobre el «régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos de la Comunidad Foral». Pues bien, la en otros aspectos significativa redacción del precepto, no implica que la Comunidad Foral tenga en la materia unas competencias de distinta intensidad que las que ostentan las restantes Comunidades Autónomas, pues, como el Tribunal Constitucional ha sostenido en otras ocasiones, pese a las peculiaridades propias del régimen foral de Navarra, ésta es una Comunidad Autónoma, cuyo techo competencial es el mismo que pueden tener las restantes en el marco de la Constitución.

c) Contemplada la norma impugnada desde la perspectiva de los arts. 149.1.18 y 149.1.1 de la C.E., resulta que ésta puede calificarse como básica, y por tanto, ignora el reparto de competencias que en materia de función pública establece el art. 149.1.18 C.E., porque la sindicación de funcionarios se encuentra aún pendiente de desarrollo por la legislación estatal (y como aspecto esencial de la misma, cabe entender incluida en ella a la representación colectiva), y no es posible que la Comunidad colme el vacío de la normativa estatal regulando sin más la materia. De otra parte, tampoco cabe invocar en el caso el principio de igualdad en relación con los trabajadores por cuenta ajena, dado que se trata de categorías jurídicas diferentes, que justifica la diferencia de tratamiento legal.

d) Por las consideraciones anteriores, suplicó el Abogado del Estado que se dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida, y la nulidad de la disposición impugnada, acordándose entre tanto la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto impugnado de conformidad con los previstos en el art. 161.2 C.E.

2. Por providencia de 13 de marzo de 1985, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno de Navarra, dándose traslado a este último de la demanda, por conducto de su Presidente, a fin de que, en el plazo de veinte días, aportase cuantos documentos y alegaciones estimase convenientes; comunicar el planteamiento del conflicto a la Audiencia Territorial de Pamplona, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnara el Decreto 236/1984, objeto del conflicto, en cuyo caso debería suspenderse el curso del proceso hasta la decisión en el proceso constitucional; por último, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E., acordó la suspensión de la vigencia de la norma impugnada, a partir de la fecha de formalización del conflicto.

3. El Gobierno de Navarra, por escrito de 12 de abril de 1985, registrado en este Tribunal el día 19 del mismo mes y año, compareció y formuló alegaciones en el conflicto planteado, que pueden ser expuestas, sintéticamente, como sigue:

a) El requerimiento fue formulado fuera de plazo, por lo que procede la desestimación del conflicto una vez que el plazo de dos meses concedido al respecto por la LOTC finalizó el día 5 de febrero de 1985, y fue recibido el requerimiento por su destinatario el día 7 de febrero de 1985, sin que pueda desvirtuar esta conclusión el dato de que dicho requerimiento tuvo salida de Presidencia del Gobierno el mismo día en que el plazo vencía, y sin que tampoco pueda aceptarse la tesis de que el plazo de dos meses era aplicable a la adopción del Acuerdo de requerimiento, pues ello equivaldría a abandonar el plazo para plantear el conflicto a la voluntad de una sola de las partes.

b) En cuanto al fondo del asunto, se sostiene que la competencia en virtud de la cual se dictó el Decreto objeto del conflicto es titularidad de la Comunidad Foral de Navarra. Históricamente, Navarra ha venido ostentando competencias en materia de función pública, que se mantuvieron incluso después de la pérdida de su condición de Reino, a través del sistema paccionado iniciado por la Ley de 16 de agosto de 1841. El sistema de distribución territorial del poder político instaurado por la Constitución de 1978 no ha alterado este dato básico, como lo evidencia el respeto a los derechos históricos que se plasma en la Disposición adicional primera de la propia Constitución, que, a juicio de la representación de Navarra, contiene la garantía institucional del régimen foral, tal como se había desenvuelto históricamente. Y también se evidencia este respeto en la propia LORAFNA, cuyo art. 2.1 establece que:

«Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición adicional primera.»

c) En este marco es como debe entenderse el art. 49.1, b), de la LORAFNA, que atribuye a Navarra la competencia en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», que concretaba la garantía institucional del régimen foral en relación con la función pública, y en virtud de la cual se han ido dictando una serie de normas que se remontan hasta 1977, sobre representación de funcionarios, sin que hubiera sido posible dictar antes de esa fecha este cuerpo normativo porque las condiciones políticas imperantes lo hacían virtualmente imposible.

d) El Decreto impugnado, núm. 236/1984, es un Reglamento que desarrolla la previa Ley Foral -la Ley 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra-, que en su capítulo undécimo regula los órganos de representación de los funcionarios, sin que en su día fuera impugnada por el Gobierno del Estado. Además, en ningún momento regula el referido Reglamento la sindicación de funcionarios, sino tan sólo la representación unitaria de éstos, ni tampoco es posible calificar a la materia sobre la que versa como «legislación laboral», porque no afectaba al personal unido a la Administración navarra por un contrato de trabajo. En apoyo de lo expuesto puede tenerse en cuenta el proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, que remite a una normativa específica la regulación «de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones públicas».

e) Una vez clarificado que el objeto del Reglamento impugnado afecta con exclusividad a la materia de función pública, se recuerda que dentro de este apartado la competencia de la Comunidad Foral es más amplia que la de las restantes Comunidades Autónomas, pues, mientras que con relación a éstas el Estado puede dictar normas «básicas», en el caso de la Comunidad de Navarra la competencia del Estado versa sobre la determinación de derechos y deberes «esenciales» de los funcionarios. Pues bien, la Comunidad Foral ha respetado dentro de su territorio los derechos esenciales que derivan de la legislación del Estado y, señaladamente, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública. La citada ley no regula órganos de participación de los funcionarios públicos, de ahí que no pueda decirse que en la regulación estatal esta materia es «esencial».

f) A lo anterior se añade que la propia Ley 30/1984 citada deja, como salvedad, la situación de la Comunidad Foral de Navarra, a la que se aplicará «en los términos establecidos en el art. 149.1.18 y Disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra» (Disposición adicional decimocuarta de la Ley 30/1984), lo que muestra la especialidad del régimen foral navarro en materia de función pública, que debe respetar los derechos y deberes esenciales señalados por la legislación básica del Estado en materia de función pública.

4. Por providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Tercera acordó oír a las partes acerca del mantenimiento de la suspensión de la aplicación del Decreto impugnado 236/1984, al estar próximo a vencer el plazo de cinco meses señalado por el art. 65.2 LOTC. El Abogado del Estado solicitó -por escrito registrado el día 23 de julio de 1985- se mantuviera la suspensión, porque, de no hacerse, se constituirían los órganos previstos en la norma impugnada y comenzarían a ejercitar sus funciones, ocasionando efectos consumados de difícil anulación total si se estimase de titularidad estatal la competencia controvertida. De otra parte, la representación de la Comunidad Foral -por escrito registrado el día 23 de julio de 1985- solicitó el levantamiento de la suspensión, puesto que ésta había supuesto la falta de órganos de representación ante las Administraciones públicas de Navarra.

La Sección de Vacaciones del Tribunal, en Auto de fecha 7 de agosto de 1985, acordó mantener la suspensión de la Resolución impugnada, dado que la Comunidad Foral de Navarra no había aportado razones que justificasen el levantamiento de la misma.

5. Por providencia de 20 de septiembre de 1989, la Sección acordó oír a las partes personadas en el presente conflicto, para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimasen oportuno sobre la posible incidencia de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en el presente conflicto positivo de competencia.

6. La representación de la Comunidad Foral de Navarra, tras recordar los antecedentes y hacer referencia al título competencial en juego, el régimen estatutario de la función pública, que faculta a la Comunidad Foral para dictar el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, dado el «plus» competencial existente en favor de Navarra, sostiene que ese «plus» tiene un solo límite constituido por los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos, lo que no coincide con la sujeción a la legislación básica estatal. Reconoce que dentro de los derechos esenciales de los funcionarios, se incluye el de la representación de los funcionarios públicos, derecho que no es desconocido en el Decreto Foral impugnado. El Decreto Foral respeta todos los aspectos sustanciales inherentes al derecho de representación de los funcionarios públicos que se establecen en la Ley 9/1987, lo que confirma la constitucionalidad del Decreto Foral y la competencia de la Comunidad para su aprobación, existiendo sólo diferencias procedimentales de carácter accidental, que corresponden además a la libertad de organización de las distintas Administraciones públicas. Se solicita que se declare la titularidad de la Comunidad Foral de Navarra y se confirme la constitucionalidad del Decreto Foral 236/1984.

7. El Abogado del Estado alude, en primer lugar, a la doctrina sentada en la STC 102/1988, y entiende que la existencia de un derecho sobrevenido que contiene una regulación básica estatal supone que el Decreto de Navarra ha sido en principio «sanado» por la Ley 9/1987, que ya reconoce estos mecanismos de elección, aunque la competencia autonómica, al estar limitada por esa normativa estatal básica, debe ser conforme a la misma. Entiende que existen discrepancias insalvables en algunos preceptos del Decreto Foral, en concreto en el art. 3.1, que prevé representantes de funcionarios en Administraciones con menos de diez funcionarios; en el art. 3.2, que establece una escala de representantes distinta a la contemplada en la Ley 9/1987; el art. 5, que contiene una limitación para elegibilidad de los funcionarios en activo; el art. 6.2, que establece la duración del mandato de los representantes por dos años; el art. 10, que asigna la promoción de elecciones al Gobierno de Navarra; el art. 11, por no prever la presencia de los Sindicatos en las Juntas Electorales; el art. 13, por prever una dualidad de Colegios Electorales en función del nivel de los funcionarios; el art. 19, que atribuye la aprobación del censo a la Junta Electoral, y el art. 44, en relación a la participación de los Sindicatos en la Comisión Superior de Personal. Todas las normas de la Ley 9/1987 que invoca son básicas según la disposición final de la misma. Entiende la representación del Estado que debe limitarse el objeto del conflicto a los preceptos citados, por ser contrarios a las bases estatales, solicitando se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida en relación con tales preceptos y la consiguiente nulidad de los mismos.

8. Por Acuerdo de la Presidencia, de 15 de marzo último, se designó nuevo Ponente al haber quedado en minoría la posición mantenida por el Magistrado excelentísimo señor don Miguel Rodríguez Piñero. Por providencia de 18 de septiembre de 1990, se acordó el día 20 del mismo mes y año para deliberación y votación de la Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Plantea la representación de la Comunidad Foral de Navarra una cuestión de inadmisibilidad del presente conflicto, que en este trámite lo sería de desestimación del mismo, a saber: Que el requerimiento del Gobierno de la Nación habría sido formulado fuera del plazo de dos meses previsto en el art. 63.2 LOTC, porque el Decreto objeto de conflicto se publicó en el «Boletín Oficial de Navarra», de 5 de diciembre de 1984, y el requerimiento del Gobierno de la Nación tuvo

su entrada en el Registro de la Comunidad Foral el día 7 de febrero de 1985.

Esta argumentación no es aceptable. Como afirma la STC 86/1988, el plazo de dos meses que concede el art. 63.2 LOTC para la formulación del requerimiento, ha de exigirse sólo respecto de la adopción del Acuerdo y su comunicación y envío al requerido, con independencia del lapso aleatorio de tiempo, puramente circunstancia, que pudiera transcurrir entre esa formulación y la posterior recepción por su destinatario. En el presente caso el requerimiento del Gobierno de la Nación, una vez adoptado por el Consejo de Ministros, tuvo salida de la Presidencia del Gobierno el día 5 de febrero de 1985, y por ello dentro del plazo de dos meses legalmente previsto. Fue formulado y remitido así en tiempo oportuno, sin que lo convirtiera en extemporáneo el hecho de que su efectiva recepción por el destinatario fuera dos días después, transcurridos ya los dos meses desde la publicación de la disposición objeto del conflicto. Por tanto, ha de rechazarse la excepción de extemporaneidad formulada por el Gobierno de Navarra.

2. El objeto del presente conflicto de competencia es el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, del Gobierno de Navarra, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de los Organos de Representación de los Funcionarios de la Administración Pública de Navarra. Una vez promulgada la Ley estatal 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, este Tribunal abrió nuevo trámite de alegaciones en el cual la representación del Gobierno de la Nación, entendiendo que la Ley 9/1987, había «sanado» la falta de legislación básica estatal, redujo la impugnación de la totalidad del Decreto Foral 236/1984 a sólo los arts. 3, párrafos 1 y 2; 5, 6, párrafo 2; 10; 11; 13; 19; y 44.

Es de los términos actuales del conflicto de los que debe conocer este Tribunal (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º y 137/1986, fundamento jurídico 4.º), y por consiguiente ha de limitarse a examinar si esos concretos artículos respetan la legislación básica del Estado contenida en la Ley 9/1987, de 12 de junio.

El proponente del conflicto sostiene que los preceptos impugnados no respetan preceptos de la Ley 9/1987 declarados expresamente como legislación básica, mientras que el Gobierno de Navarra sostiene que no existe incompatibilidad entre el Decreto Foral y la Ley 9/1987, pero dando un distinto alcance a la sujeción de la regulación foral a la legislación básica del Estado. Esta contraposición de puntos de partida tiene su origen en la distinta interpretación que las partes del conflicto dan al art. 49.1, b), LORAFNA, en su aplicación a las materias de representación y participación de los funcionarios.

El art. 49.1, b), LORAFNA, reconoce competencia exclusiva a Navarra en virtud de su régimen foral sobre el «régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos».

Para el Abogado del Estado, el art. 49.1, b), LORAFNA, pese a su dición literal, deja a salvo íntegramente la competencia estatal conferida por el art. 149.1.18 C.E. de manera que la atribución de competencias en materia del régimen estatutario de los funcionarios en favor de Navarra no puede ir más allá del desarrollo de la legislación básica del Estado. Navarra no tendría, así, una competencia singular y específica que pudiese rebasar el límite que, con carácter general, establece el art. 149.1.18 C.E.

La representación del Gobierno de Navarra alega, por su parte, que el art. 49.1, b), LORAFNA, atribuye un plus competencial al margen del límite que establece el art. 149.1.19 C.E., basado en el reconocimiento de un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución y los arts. 2.1; 39 y 49 LORAFNA. La competencia de Navarra respecto a la regulación del régimen estatutario de la función pública no tendría así como límite la legislación básica del Estado, sino sólo el respeto de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por aquella.

Resulta necesario, para resolver el presente conflicto, delimitar previamente cuál sea el alcance de los derechos históricos invocados por Navarra y reconocidos por la LORAFNA respecto a la regulación de la representación y participación de los funcionarios.

3. Para acercarnos al tema de los derechos históricos de Navarra conviene empezar recordando lo manifestado por este Tribunal en anteriores resoluciones. En primer lugar, la consideración de Navarra como una Comunidad Autónoma de régimen específico que accedió a su autonomía en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución (STC 110/1984, fundamento jurídico 3.º). Dicha especificidad, en cuanto respecta a la asunción de competencias, ha sido interpretada por el Tribunal, en relación a los derechos históricos de los territorios forales del País Vasco, en el sentido de que éstos pueden mantener competencias que les viniesen atribuidas por los derechos históricos al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución según su actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 123/1984, fundamento jurídico 3.º; 76/1988, fundamento jurídico 4.º; 94/1986, fundamento jurídico 6.º). Esto se concreta en que los dos párrafos de dicha disposición adicional primera requieren una lectura conjunta, de

la que se deduce que la garantía institucional del régimen foral que se establece en el primer párrafo se vincula a la actualización de los derechos históricos que se ha efectuado por el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución (STC 76/1988, fundamento jurídico 3.º). Por consiguiente, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos.

No cabe duda que respecto de Navarra dicha actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (arts. 2 y 39 LORAFNA), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, fundamento jurídico 6.º, que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico.

El art. 49.1, b), LORAFNA, se inserta claramente dentro de este último supuesto. Efectúa una atribución de competencia en favor de Navarra «en virtud de su régimen foral», remitiendo dicha competencia a la categoría comprendida en el apartado a) del art. 39.1 LORAFNA. Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer apartado («Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias»), lo que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 LORAFNA). Nos hallamos, pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico.

La competencia atribuida por el art. 49.1, b), LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» [art. 49.1, b), LORAFNA].

4. El concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado. La determinación del contenido de un derecho histórico, como ha señalado el Tribunal en varias ocasiones, puede exigir una investigación histórica (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 86/1988, fundamento jurídico 4.º), por lo que la representación del Gobierno de Navarra basa la defensa de su competencia en la aportación de una serie de referencias en apoyo, tanto del ejercicio efectivo de dicha competencia, como de su reconocimiento por el Estado.

Navarra ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular respecto de sus vacaciones y de los de la Administración Local en Navarra. Hitos claves de esta singularidad son el Decreto-ley de Bases para la Aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra, de 4 de noviembre de 1925, declarado vigente por la disposición adicional segunda de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, y en base al cual se aprobó el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, cuyo título tercero reguló el régimen de los funcionarios navarros, el art. 209 y de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, que establece que la Ley sólo se aplica en lo que no se oponga al Régimen Foral y la disposición adicional tercera, 1, del Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, de articulación de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local en lo relativo a los funcionarios públicos. Estas normas estatales reconocen competencias específicas de Navarra (en virtud de ese régimen foral para la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios), de las que ésta ha venido disponiendo efectivamente y que configuran así un derecho histórico.

Es cierto, como la propia representación del Gobierno de Navarra reconoce, que, al ejercitar esas competencias no se reguló en Navarra, al igual que ocurría en el resto de España, la representación colectiva de los funcionarios, de modo que los antecedentes históricos que Navarra invoca en favor del ejercicio efectivo de facultades reguladoras en este aspecto concreto, se dan a partir de 1977 (Acuerdos de 9 de febrero de 1978, 31 de mayo de 1979, 2 y 6 de marzo de 1980). La novedad del tema y lo reciente del ejercicio de competencias en relación al mismo no es, sin embargo, un obstáculo para la posibilidad de invocación de una competencia histórica al respecto, puesto que lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una «materia» globalmente considerada, en este caso el régimen estatutario de funcionarios, y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento.

El hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de organización de la función pública y, más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que

en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios, lo que comprende, también, aquellos aspectos, como el de la representación colectiva de los mismos, que se consideren incluidos en él aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, pues cabe entender que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente a la Comunidad Foral y le reconocen expresamente la Constitución y la LORAFNA.

La apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el art. 49.1 b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya actualización supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios, dentro del cual, según ha tenido ya ocasión de afirmar este Tribunal (SSTC 98/1985, fundamento jurídico, 17/1988 y 102/1988, fundamento jurídico 4.º), debe incluirse también la regulación de los órganos electivos de representación de los mismos en las Administraciones públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario y deben ordenarse también en condiciones de igualdad, como es el caso de la que se contiene en el Decreto Foral 236/1984 objeto del presente conflicto.

Por consiguiente ha de reconocerse que, dentro de la competencia reconocida a Navarra por el art. 49.1 b) LORAFNA, se incluye esta materia de la representación electiva de los funcionarios. Sin embargo, esta competencia, según el citado precepto, ha de ejercerse «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos». Corresponde, pues, examinar si el Decreto Foral, aun siendo ejercicio de una competencia propia en virtud de su régimen foral, ha respetado el límite constituido por esos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado, y singularmente, en el caso, el derecho de representación colectiva, que en tanto posibilita la representación y defensa de intereses profesionales ante la Administración Pública empleadora, no sólo incide en el desarrollo de la relación funcional o de servicio, sino que constituye además un aspecto esencial del «estatuto» de los funcionarios públicos, estrechamente vinculado, por otra parte, con un derecho fundamental de libertad, cual es la libertad sindical, reconocido por la Constitución (art. 103.3 C.E.). Debiendo, tenerse bien presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a «derechos y obligaciones esenciales». Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

5. Analizaremos seguidamente cada uno de los preceptos impugnados del Decreto Foral 236/1984 —que, como advierte la representación de la Comunidad Foral de Navarra, no es sino desarrollo reglamentario del capítulo decimoprimer de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, no impugnada en su día por el Gobierno de la Nación y del que algunos preceptos son transcripción literal— para determinar su adecuación al límite competencial que señala el art. 49.1 b) de la LORAFNA del respeto a los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que resultan de la legislación básica del Estado contenida en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas —parcialmente modificada por la reciente Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre Negociación Colectiva y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos— a cuyos términos ha quedado ceñido el conflicto tras el nuevo trámite de alegaciones abierto en el presente proceso constitucional a raíz de la posterior publicación de la legislación básica estatal en la materia.

a) Se impugna, en primer lugar, el art. 3 en sus párrafos primero y segundo del Decreto Foral 236/1984. El art. 3.1 dispone «que en todas las Administraciones Públicas de Navarra en las que existen menos de 10 funcionarios se elegirá un Delegado de Personal». A su vez, el art. 3.2 del Decreto Foral establece que en todas las Administraciones Públicas de Navarra en las que existan al menos 10 funcionarios se elegirá una Comisión de Personal, cuyo número de miembros se determina de acuerdo con una escala que va desde tres miembros para 10 a 25 funcionarios, hasta 21 miembros para 751 a 1.000 funcionarios, y de 1.000 en adelante se designarán tres miembros por cada 1.000 funcionarios o fracción. Ambos preceptos se impugnan por el Gobierno de la

Nación por ser incompatibles con los criterios y escalas contenidos en preceptos declarados básicos en la Ley estatal 9/1987. El art. 5 de esta Ley, en su nueva redacción dada por la reciente Ley 7/1990, de 19 de julio, prevé la elección de los Delegados de personal en aquellas entidades locales que cuenten al menos con 10 funcionarios y no alcancen el número de 50 funcionarios, e igualmente en aquellos centros que cuenten entre seis y 10 funcionarios si así lo decidieran éstos por mayoría, y según el art. 6 de la misma Ley, las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales siempre que las mismas cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios, con un número de representantes de acuerdo con una escala que fija el art. 8, que tampoco coincide con la establecida en el art. 3.2 del Decreto Foral 236/1984. La regulación contenida en la normativa foral impugnada se aparta, pues, de las previsiones de naturaleza básica contenidas en la Ley estatal, pero, como hemos ya advertido, los límites a la competencia de la Comunidad Foral de Navarra no los constituyen cualesquiera previsiones contenidas en la legislación estatal básica, sino única y exclusivamente aquellas que reconozcan derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios. Es evidente, pues, que ninguna tacha de inconstitucionalidad, por extralimitación competencial, cabe imputar al art. 3, párrafos primero y segundo, del Decreto Foral 236/1984, por cuanto los arts. 5 y 6 de la Ley estatal 9/1987 abordan una cuestión de orden estructural y organizativo —relativa a los criterios y escalas de representación de los funcionarios de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades locales para la determinación homogénea de la representatividad sindical y, más concretamente, de cuáles sean los Sindicatos más representativos— que aún teniendo incidencia en la efectiva representación de todos y cada uno de los funcionarios, y por tanto en su derecho esencial a constituir órganos de representación de sus intereses ante las Administraciones Públicas y otros Entes públicos, en el caso del precepto foral impugnado, no sólo es respetado ese derecho sino que se ve potenciado al ampliarse aún más el criterio mismo de la representación.

b) Según el art. 5 del Decreto Foral 236/1984, serán elegibles los funcionarios que, teniendo la cualidad de electores, tengan una antigüedad de más de tres meses en la Administración Pública en que presten sus servicios, mientras que el art. 16 de la Ley 9/1987, declarado básico, no establece el requisito de la antigüedad y dispone la libre elegibilidad de los funcionarios que se encuentren en la situación de servicio activo. Ello significa que el art. 5 del Decreto Foral ha establecido un requisito de elegibilidad que restringe los derechos de los funcionarios de Navarra respecto al funcionario del resto del Estado. Es claro que las condiciones de elegibilidad de los funcionarios forman parte del derecho esencial de los mismos a constituir órganos de representación, configurándose aquí la previsión estatal (art. 16 de la Ley 9/1987) como un límite efectivo al ejercicio por la Comunidad Foral de su competencia, el cual, al plasmarse en una norma restrictiva de esas condiciones de elegibilidad, no respeta el derecho esencial que la legislación básica estatal reconoce a los funcionarios, por lo que debe estimarse inconstitucional y, por tanto, nulo de pleno derecho el impugnado art. 5 del Decreto Foral 236/1984.

c) El art. 6.2 del Decreto Foral 236/1984 establece la duración del mandato de los Delegados y de los miembros de las Comisiones de Personal por dos años, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal de la época; sin embargo, el art. 12 de la Ley 9/1987, declarado básico, ha establecido que el mandato de los miembros de la Junta de Personal y de los Delegados de Personal será de cuatro años, lo mismo que establece la Disposición adicional segunda de la LOLS. La igualdad en la duración del mandato de los Delegados y miembros de las Comisiones y Juntas de Personal no sólo es un requisito para la simultaneidad de las elecciones exigidas para el cómputo de la representatividad sindical, previsto por la Disposición adicional cuarta de la Ley 9/1987, en relación con los arts. 6 y 7 LOLS, sino que, además, es una materia que afecta a los derechos esenciales de los funcionarios y de los elegidos, por lo que la duración del mandato de los Delegados y miembros de las Comisiones o Juntas de Personal ha de respetar lo establecido al respecto en la legislación básica del Estado en materia de representación de los funcionarios, garantizando así la igualdad de todos los funcionarios en el ejercicio de sus derechos. Por consiguiente, el art. 6.2 del Decreto Foral; en cuanto que fija en dos años la duración de ese mandato, reduciendo así en proporción muy importante un elemento esencial del derecho en cuestión, ha de considerarse inconstitucional y, por tanto, nulo.

d) Según el art. 10 del Decreto Foral 236/1984, la convocatoria electoral se efectuará mediante Decreto Foral aprobado por el Gobierno de Navarra a propuesta del Consejo de Presidencia, mientras que el art. 13, párrafo primero, de la Ley 9/1987, declarado básico, reconoce la facultad de promoción de las elecciones a las Organizaciones sindicales más representativas. Pero, frente a lo alegado por el Abogado del Estado, no se advierte discrepancia entre el citado precepto foral y la normativa básica de la Ley estatal que menoscaba los derechos esenciales de los funcionarios y, en particular, sus derechos sindicales, pues la normativa foral se limita, en este caso, a establecer quién y cómo ha de efectuar la convocatoria de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios, sin que para nada se excluya o impida que la promoción de tales elecciones se realice, tal y como establece la legislación básica del Estado, por las Organizaciones sindicales más

representativas a fin de que su celebración sea simultánea en toda España. En consecuencia, ha de concluirse que el art. 10 del Decreto Foral respeta los derechos esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos.

e) El art. 11 del Decreto Foral 236/1984, que regula la constitución de Juntas Electorales, se impugna por el Estado por no prever, a diferencia del art. 23.2 de la Ley 9/1987, declarado básico, la presencia en las Juntas Electorales de Navarra de las Organizaciones sindicales más representativas, presentes en cambio en el Consejo Superior de la Función Pública. La norma foral prevé la incorporación a la Junta Electoral de un representante por cada una de las candidaturas presentadas.

Como ya ha dicho este Tribunal, el reconocimiento de la capacidad representativa de los Sindicatos que tengan la condición de más representativos a nivel estatal o de la Comunidad Autónoma «no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros Sindicatos que no tengan esa consideración legal» (STC 98/1985, fundamento jurídico 11). La determinación de la composición de las Juntas Electorales de la Comunidad Foral, las Entidades locales y los Organismos autónomos de Navarra, es un aspecto relativo a la Administración electoral, que tiene un carácter fundamentalmente técnico en la organización de las elecciones y que no requiere una completa uniformidad ni tampoco afecta al derecho esencial de representación colectiva de los funcionarios públicos, por lo que no cabe apreciar extralimitación competencial alguna en el precepto foral impugnado.

Con mayor evidencia decae radicalmente el fundamento de la impugnación toda vez que el propio legislador estatal, en la reciente Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre Negociación Colectiva y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos, ha procedido a la derogación del citado art. 23.2, tomado como parámetro por el Abogado del Estado para trabar el presente conflicto de competencia. Por todo ello, el art. 11 del Decreto Foral, al respetar los derechos esenciales reconocidos en la legislación básica del Estado, resulta perfectamente conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

f) Se impugna el art. 13 del Decreto Foral 236/1984, que dispone la distribución en dos Colegios Electorales del censo electoral en las Administraciones Públicas que tengan 51 o más funcionarios, formados uno por los funcionarios pertenecientes a los niveles A y B, y otro por los funcionarios de los niveles C, D y E, lo que sería contrario al art. 6.º de la Ley 9/1987, declarado básico, que no permite la división por categorías del personal en la constitución de las unidades electorales. La distribución de los funcionarios en Colegios Electorales, según sus niveles, no afecta, sin embargo, directamente al derecho esencial de representación de los funcionarios, tratándose, una vez más, de un aspecto organizativo -la composición de los Colegios Electorales- que, en sí mismo, no presenta mayor incidencia en el respeto a los derechos esenciales de los funcionarios, único límite a estos efectos al que queda sujeta la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de su competencia. En consecuencia, debe ser rechazada la imputación de inconstitucionalidad formulada por el Abogado del Estado contra el art. 13 del Decreto Foral.

g) El art. 19 del Decreto Foral 236/1984 es impugnado por atribuir la determinación del censo a la correspondiente Junta Electoral, siendo así que el art. 21 de la Ley 9/1987, atribuye la determinación del censo a la Administración pública correspondiente. Sin embargo, lo dispuesto por el art. 19 del Decreto Foral respecto de la intervención de las Juntas Electorales en la fijación del censo, no resulta incompatible con la «determinación» del censo que el art. 21 de la Ley estatal atribuye a las Administraciones públicas, pudiendo interpretarse como una especificación y desarrollo de ésta. En consecuencia, ha de entenderse que el art. 19 del Decreto Foral respeta los derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios en la legislación básica estatal.

h) El art. 44 del Decreto Foral 236/1984, establece la composición de la Comisión Superior de Personal, incluyendo en su seno once miembros nombrados por el Gobierno de Navarra a propuesta de las Organizaciones sindicales de funcionarios que hubiesen obtenido representación en las elecciones de Delegados y miembros de las Comisiones de Personal, con arreglo a criterios de representación proporcional. Se impugna el precepto por la representación del Estado por entender que dicha composición es incompatible con los arts. 39 y 40 de la Ley 9/1987, declarados básicos, que regulan la participación de las Organizaciones sindicales en el Consejo Superior de la Función Pública y establecen la participación de las Organizaciones sindicales en los órganos colegiados que pueden establecer las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas.

La Comisión Superior de Personal de Navarra es un órgano colegiado que tiene funciones de información y asesoramiento al Ejecutivo y Parlamento Navarros en aquellas actividades que le sean propias como tales Poderes Públicos y que afectan al personal de las Administraciones públicas de Navarra. Su composición es paritaria, y la representación de los funcionarios se realiza a través de las Organizaciones sindicales implantadas en la función pública en Navarra y en razón a su representatividad. Aparece, pues, como un órgano que puede ser

producto de la capacidad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, cuya competencia no puede ser discutida ni recortada por el hecho de que las funciones que dicho órgano desempeña afecten a cuestiones de personal. No tiene, además, la regulación de dicha composición el carácter de legislación básica estatal, tanto más cuanto que el art. 9.º de la Ley 30/1984 remite al Reglamento la composición de la Comisión Superior de Personal de la Administración del Estado. El único problema que puede plantearse aquí es el relativo a la selección de los interlocutores sindicales de acuerdo a lo establecido en el art. 6.º 3, a). LOLS, al que, sin duda, sirven de complemento los arts. 39.2 y 40.2 de la Ley 9/1987, que exigen un mínimo del 10 por 100 de representatividad de las Organizaciones sindicales en las elecciones correspondientes, a los Sindicatos que no tengan la consideración de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma. No cabe entender que exista contradicción entre el art. 44 del Decreto Foral 236/1984 y el art. 40.2 de la Ley 9/1987, puesto que el derecho de participación de las Organizaciones sindicales más representativas a nivel del Estado y de la Comunidad Autónoma viene reconocido directamente por la Ley estatal, y la no exigencia del 10 por 100, aunque utilizando el mismo criterio estatal de la representación proporcional, ha de entenderse que no contradice el precepto estatal, puesto que éste no ha de ser interpretado en sentido prohibitivo de modo que, como ante un precepto similar hemos dicho en la STC 98/1985, «las Comunidades Autónomas pueden incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de Sindicatos distintos» a los contemplados, cabría entender que con carácter mínimo, por la normativa del Estado. Por ello, el art. 44 del Decreto Foral, dictado por el Gobierno de Navarra en el ejercicio de sus competencias propias, no está en contradicción con la legislación estatal sobre la participación institucional de los Sindicatos, ni vulnera tampoco el derecho esencial de representación de los funcionarios públicos.

FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la titularidad de la competencia controvertida.
- 2.º Que los arts. 5.º y 6.º, párrafo segundo, del Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, del Gobierno de Navarra, no respetan el límite establecido en el art. 49.1, b), de la LORAFNA de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por la legislación básica del Estado a los funcionarios públicos y se declaran nulos.
- 3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a veinte de septiembre de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Fernando García-Mon y González Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Emil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer en el conflicto positivo de competencia núm. 192/1985

Discrepo del parecer mayoritario del Pleno, tanto en relación con la extensión de la competencia de Navarra para regular la materia de la representación colectiva de los funcionarios públicos, como respecto a la validez de alguno de los preceptos objeto del conflicto.

A mi juicio, nada hay que apunte en favor de una competencia histórica ejercida por Navarra en materia de representación de los funcionarios y por ello, a los efectos del art. 49.1, b), LORAFNA, de la existencia de un derecho histórico que se ejerciera en el pasado y se hubiera reconocido por el Estado. El hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de derechos históricos, en materia de régimen estatutario de los funcionarios, no permite inferir que esas competencias hayan de entenderse ampliadas para abarcar también el régimen de representación colectiva de los funcionarios. Las peculiaridades derivadas del régimen foral en materia de función pública no atraen necesariamente al área de la competencia de Navarra a aquellas funciones reguladoras que aunque afecten al funcionariado, sometido al régimen foral autonómico, no han podido ser ejercidas históricamente por la Comunidad Foral, no son consecuencia ineludible de las que lo fueron, ni se derivan expresamente de la Constitución o de la LORAFNA. La apelación al régimen estatutario de los funcionarios no tiene por su naturaleza una *vis expansiva* que le permita atraer para sí una regulación de esta nueva materia, pues el derecho histórico que acoge la Constitución tiene como ámbito material el contenido que lo

integró en la continuidad del pasado hasta el momento de la promulgación de las normas fundamentales, no pudiendo ampliarse ese ámbito sino en la medida que lo permita la reserva de competencias en favor del Estado que efectúa el art. 149.1 C.E.

Mal puede conjugarse con una titularidad derivada de un derecho histórico, al margen de su actualización, una materia totalmente novedosa, que afecta a algunos derechos fundamentales y que es consecuencia directa del Estado democrático nacido de la Constitución. La representación colectiva de los funcionarios, aún incidiendo en el régimen estatutario de los funcionarios, no puede dejar de ponerse en conexión con los derechos colectivos reconocidos a los funcionarios públicos en el art. 28.1 C.E., como se comprueba en la regulación contenida en la Ley 9/1987, de 12 de junio. Esta ley «desarrollo de lo previsto en el art. 103.3 C.E.» según la Disposición adicional segunda, 2, LOLS, ha partido de una pluralidad de vías de representación, electiva y sindical, y de órganos de participación.

A nivel global, la negociación colectiva, la consulta y la participación «institucional», es protagonizada por los Sindicatos más representativos; también corresponde a los Sindicatos la representación a nivel más descentralizado, el centro de trabajo, mientras que en un nivel intermedio se encuentran las competencias, fundamentalmente de información, consulta y fiscalización, reconocidas a las representaciones unitarias electivas, las Juntas y Delegados de Personal. Representaciones electivas cuya «sindicalización» favorece la propia Ley y que además ha sido considerada por este Tribunal como una vía, a veces la preferente, de presencia sindical en el centro de trabajo (SSTC 165/1986 y 9/1988), lo que se acentúa, además, como demuestran las experiencias comparadas, en materia de función pública, donde dadas las limitaciones intrínsecas que para la contratación colectiva resultan del régimen estatutario de la función pública previsto en el art. 103.3 C.E., se acentúa el papel de los instrumentos de participación en la tutela colectiva de las condiciones de empleo de los funcionarios. Esta conexión de la materia de representación de personal con los derechos sindicales en la función pública se hace manifiesta también en la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical, que ha adoptado como criterio de medida de la representatividad de los sindicatos los resultados globales en las elecciones de representantes de personal, incluidos también los correspondientes a los funcionarios públicos. Todo ello indica que la Ley 9/1987 ha de considerarse desarrollo de principios, valores y derechos constitucionales, para configurar una función pública adaptada al orden democrático, lo que confirma también que la Comunidad Foral no pueda alegar a su favor un derecho histórico en esta materia.

Por consiguiente, la competencia de Navarra para regular la materia de la representación de los funcionarios no puede sustraerse al límite

general que impone el art. 149.1.18 C.E. al establecer la reserva de competencia en favor de la legislación básica del Estado. Ello significa que al regular la representación de los funcionarios Navarra tiene como límite competencial, al igual que las demás Comunidades Autónomas, el respeto de la legislación básica del Estado.

Partiendo de estos criterios, a mi juicio el art. 3.2 del Decreto Foral 236/1984, no respeta lo previsto en los arts. 5.º, 6.º y 8.º de la Ley 9/1987, siendo la homogeneidad de los criterios y de las escalas de representación de los funcionarios de las Administraciones de Comunidades Autónomas y Entidades Locales un aspecto básico de esa legislación que constituye, además, un requisito imprescindible para la determinación homogénea de la representatividad sindical y la determinación de cuáles son los Sindicatos más representativos (arts. 6.º y 7.º LOLS), por lo que corresponde su establecimiento a la legislación del Estado.

También el art. 10 del Decreto Foral ha desconocido la legislación básica del Estado, en concreto el art. 13 de la Ley 9/1987, declarado básico, que reconoce la facultad de promoción de las elecciones a las Organizaciones sindicales más representativas. La legislación básica estatal parte de la simultaneidad de las elecciones en toda España y, además, y sobre todo del reconocimiento en favor de las organizaciones sindicales de un derecho de su promoción. La convocatoria independiente de las elecciones en Navarra y por Decreto Foral de acuerdo al art. 10, Decreto Foral 236/1984, afectaría tanto a la coincidencia temporal que se requiere para el cómputo de la representatividad sindical, como al ejercicio de un derecho reconocido a favor de los Sindicatos más representativos en desarrollo del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 6.º 3 LOLS).

Por último estimo que la determinación de la composición de los Colegios Electorales, en cuanto exige un tratamiento uniforme, ha de considerarse que es competencia de la legislación básica del Estado. La regulación contenida en el art. 13, Decreto Foral 236/1984, es contraria e incompatible con lo dispuesto en el art. 6.º de la Ley 9/1987, declarado básico, que no permite la división por categorías del personal en la constitución de las unidades electorales. La distribución de los funcionarios en Colegios Electorales según sus niveles afecta directamente al derecho de representación de los funcionarios, materia que exige una regulación uniforme en todas las Administraciones Públicas en la medida en que en ese contrario se introduciría una diferenciación entre los funcionarios navarros y los demás funcionarios del resto del Estado, que no estaría justificada.

Madrid, a veinte de septiembre de mil novecientos noventa.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Rubricado.

25727 Pleno. Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 828/1985. Interpuesto por 56 Diputados contra Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados; han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 828/1985, interpuesto por don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985. Han sido partes el Parlamento de Navarra representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremocha Aramburu, y asistido por el Letrado don Moisés Bermejo Garde, y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 10 de septiembre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito de don José María Ruiz Gallardón comisionado por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en el que en nombre de los mismos formula recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985 («Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» 21/1985, de 20 de junio) por contradicción del art. 17 de la

Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), en relación con el art. 81 C.E. y con los párrafos 2 y 3 del art. 9.º C.E.

2. La Disposición adicional primera dice:

«1. Los cargos de Presidente de la Cámara y de los restantes miembros de la Mesa de la misma quedarán vacantes durante la Legislatura por alguna de las causas siguientes:

- a) Pérdida de la condición de Parlamentario Foral.
- b) Renuncia o dimisión del cargo.
- c) Cese o remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros que integren la misma.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado c) del número anterior el procedimiento a seguir será el siguiente:

- a) El cese deberá ser propuesto por, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte del número de miembros que integren la Cámara.
- b) Dentro de los siete días siguientes a la presentación de la citada propuesta, el Presidente del Parlamento de acuerdo con la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, convocará sesión plenaria al efecto, que deberá celebrarse en el plazo máximo de diez días.
- c) En el caso de que la propuesta de cese no fuere aprobada sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.
- d) Si la propuesta de cese resultare aprobada, en la misma sesión plenaria, se procederá a la elección del cargo o cargos vacantes conforme a lo establecido en el Capítulo segundo, del Título I de este Reglamento.

3. Lo dispuesto en los números anteriores será de aplicación a los miembros de las Comisiones, con las siguientes particularidades:

- a) El cese o remoción será acordado por la Comisión por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma.
- b) El cese deberá ser propuesto por un Grupo Parlamentario o una quinta parte de los miembros que integran la Comisión.