

STC 35/1982, de 14 de junio

Recurso de inconstitucionalidad sobre materia autonómica en el que el TC recuerda que la competencia exclusiva en cuestiones como las Fuerzas Armadas queda ajeno al ámbito autonómico salvo por lo que respecta a la representación de las CCAA en el Senado.

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO:35/1982

FECHA-APROBACION:14-06-1982

PUBLICACION-BOE:28-06-1982 ["BOE" núm. 153]

RESOLUCION-AFECTADA:

Ley 9/1981, del Parlamento Vasco, de 30 de septiembre. Consejo de Relaciones Laborales.

Ley 9/19818, del Parlamento Vasco, de 30 de septiembre. Consejo de Relaciones Laborales.

Artículos 2.3 y 7.

SALA: Pleno : Excmos. Sres. García-Pelayo, Arozamena, Latorre, Díez de Velasco, Rubio, Begué, Díez-Picazo, Tomás, Gómez-Ferrer, Escudero, Fernández y Truyol.

NUMERO-REGISTRO:24/1982

PONENTE: don Francisco Rubio Llorente

RECURSO-TIPO: Recurso de inconstitucionalidad

EXTRACTO:

1. La distinción clásica entre Ley y Reglamento no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación competencial. Cuando la Constitución, en su art. 149, utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido en sentido material, cualquiera que fuere el rango formal de las normas.

2. La determinación del ámbito de competencias de una Comunidad Autónoma no puede plantearse a partir de datos extrínsecos, sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas a la propia Constitución.

3. Cuando la Constitución reserva al Estado una materia en su integridad, la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso

sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas. Dentro de ellas, está sin duda la necesaria para fijar la “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” (art. 10.2 del Estatuto Vasco).

4. Las instituciones de autogobierno son primordialmente las que el Estatuto crea y que están constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno. Así, es posible que en las materias en que a la Comunidad Autónoma sólo corresponde la ejecución, se puedan crear organismos o servicios no previstos por la legislación estatal pertinente.

5. Respecto de órganos tales, no integrados en servicios del Estado, la Comunidad Autónoma dispone de una mayor libertad de acción, pero sin que les pueda encomendar el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que correspondan a los órganos previstos en la legislación pertinente, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación.

6. El concepto de “legislación laboral”, con la fuerza expansiva ya indicada de su primer término, ha de entenderse referido estrictamente a la regulación de la relación de trabajo en el sentido del art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores.

DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Artículo 149.1.7.

Artículo 37.1.

Ley 8/1980, de 10 de marzo. Estatuto de los Trabajadores.

Artículo 1.3.

Artículo 87.

Artículo 88.

Artículo 89.

Artículo 92.2.

En general.

Título III.

Ley 9/1981, del Gobierno Vasco, de 20 de septiembre. Consejo de Relaciones Laborales.

Artículo 2.3.

Artículo 2.7.

Artículo 7.1 b).

Artículo 7.1. a).

En general.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Artículo 10.2.

Artículo 12.2.

Artículo 20.4.

Artículo 9.2 b).

Artículo 9.2 c).

MATERIAS:

Competencias

Criterio de delimitación entre las estatales y las autonómicas.

Competencias de las Comunidades Autónomas

Ejecución en materia laboral.
Competencias exclusivas del Estado
Legislación laboral.
Comunidades Autónomas
Instituciones de autogobierno.
Relaciones laborales.
Ejecución
Contenido.
Órganos.
Versus legislación.
Legislación
Concepto material.
“Versus” ejecución.
Legislación laboral
Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.
Concepto y límites.
Ley
Y reglamento.
Negociación colectiva
Comunidades Autónomas.
Principio de autonomía
Relaciones laborales.
Reglamento
Y ley.
Relaciones laborales
Principio de autonomía.
Servicios del Estado
Concepto.
Unidad del Estado
Principio.

PREAMBULO:

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 Luís Díez-Picazo y Ponce de León, 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 recurso de inconstitucionalidad número de registro 24/1982, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales, en el que han comparecido el Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Juan Corujo López-Villamil, y el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Rafael Jiménez Asensio, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES:**I. Antecedentes**

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

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

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

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

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

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

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

Estima el Abogado del Estado que a partir de los arts. 149.1.7 de la Constitución y 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco no cabe duda alguna de que este último

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

Según el Gobierno Vasco, tal motivo de inconstitucionalidad no existe, porque la creación y regulación del Consejo de Relaciones Laborales no es legislación laboral, sino que tiene respecto del objeto propio de ésta una relación externa. Afirma el Gobierno Vasco que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, sólo es derecho laboral en sentido propio y estricto del término el que regula las relaciones laborales individuales y colectivas y se ciñe al ámbito material del Estatuto de los Trabajadores. Las normas de política social y económica, afirma, constituyen la “periferia” de ese núcleo, y no derecho laboral en sentido estricto, y tampoco lo son las que se ocupan de materias instrumentales, como la organización y procedimiento administrativos en materia laboral, o las que regulan el proceso judicial laboral. En apoyo de la tesis se aduce que la propia Constitución distingue entre la legislación laboral en sentido estricto y esas materias periféricas e instrumentales a las que se refiere, al contemplar separadamente la sanidad e higiene, la emigración e inmigración, la seguridad social o la titulación profesional.

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

2) Falta de legitimación del Parlamento Vasco.

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

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

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

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

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

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

FUNDAMENTOS:

II. Fundamentos jurídicos

1. La síntesis de la argumentación de las partes que recogemos en el punto núm. 5 de los Antecedentes evidencia que si bien la única pretensión explicitada por el recurrente es la de declaración de inconstitucionalidad de la Ley 9/1981 del Parlamento Vasco por exceder del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (o, en términos menos claros, de las atribuciones que corresponden al Parlamento Vasco), implícitamente se demanda también, de modo que es forzoso entender como subsidiario la declaración de inconstitucionalidad sólo de aquellos de sus preceptos que infringen las previsiones de la Ley 8/1980, de 10 de marzo (Estatuto de los Trabajadores), respecto a la negociación colectiva. Analizaremos por separado, en los dos puntos siguientes, estas dos pretensiones, comenzando naturalmente por aquella que, de ser admitida, priva de razón de ser a la segunda de las enunciadas.

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

La determinación de los conceptos de “legislación” y “ejecución” en materia laboral que la Constitución y el Estatuto Vasco, entre otros, utilizan para delimitar las competencias respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma, fue abordada ya por este Tribunal en sus Sentencias de 5 de noviembre de 1981 (CC. 197/1981, “Boletín Oficial del Estado” núm. 277, de 19 de noviembre de 1981) y, sobre todo, de 4 de mayo de 1982 (CC. C. 220 y 230/1981, “Boletín Oficial del Estado” núm. 118, de 18-V-82). Como en esta última se señala, “la distinción entre Ley y Reglamento acentúa sus perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la Ley y el Reglamento, dependiendo del ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos, de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concedida para su desarrollo parlamentario”.

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

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

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

Al consagrar ésta como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las

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

Según el art. 12.2 de su Estatuto de Autonomía que antes citábamos, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación laboral ya definida, “asumiendo las facultades que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto de las relaciones laborales; también la de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral”. En cuanto a las frases finales de este texto (“procurando...”, etc.) se limitan a señalar unos objetivos a la actuación del poder (de modo análogo a los enunciados, también orientativos, de los párrafos b) y c) del apartado 2 del art. 9 del mismo Estatuto), la atribución de competencia se concreta en los párrafos iniciales, cuyo contenido ayuda a precisar la norma recogida en el apartado 4 del art. 20 del propio Estatuto, según la cual la función de ejecución atribuida a la Comunidad Autónoma en aquellas materias sobre las que, como es el caso en la que ahora nos ocupa, ésta no tiene competencia exclusiva, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la “mera estructuración interna de la organización administrativa”. Esta es la pauta tradicional de nuestro Derecho Constitucional, como subraya la Sentencia antes citada de 4 de mayo de 1982, y la que explica y justifica el precepto del art. 20.4 del Estatuto del País Vasco a que antes nos referíamos. Por esta misma razón tampoco puede utilizarse, como argumento para sostener en el presente caso la invalidez de la Ley impugnada, el rango formal de la misma, pues los límites competenciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma.

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

No prevé ésta, en lugar alguno, la existencia de servicios a los que pudieran asimilarse los atribuidos al Consejo de Relaciones Laborales que la presente Ley crea,

cuya legitimidad estatutaria y constitucional habría de negarse, en consecuencia, si la competencia del País Vasco para crearlo fuera sólo la que dimana de su competencia para la ejecución de la legislación laboral. No es ello, sin embargo, necesariamente así.

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

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

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

3. La creación de órganos destinados a servir la acción política de la Comunidad Autónoma en materia laboral debe atenerse, en efecto, a ciertas limitaciones a las que sintéticamente hace referencia el art. 10.2 del Estatuto Vasco, antes citado, al determinar que la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno habrán de establecerse “dentro de las normas del presente Estatuto”.

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

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

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

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

Según queda recogido en los antecedentes, la impugnación de la legitimidad constitucional de este precepto se basa sustancialmente en la consideración de que con él se atribuye al Consejo de Relaciones Laborales una capacidad para establecer normas obligatorias, que es contraria radicalmente al principio de autonomía que consagra nuestra Constitución (art. 37.1) y desarrolla el Estatuto de los Trabajadores (arts. 82-92). La argumentación con la que la representación del Gobierno Vasco pretende invalidarla no lo logra, no sólo porque en ella se pasa por alto la diferencia sustancial entre la legitimación requerida para la negociación de un convenio colectivo, o acuerdo interprofesional (art. 87 E. T.), y la representatividad mínima de las correspondientes Comisiones negociadoras (art. 88 E. C.), o la incompatibilidad entre un órgano permanente, como es el Consejo de Relaciones Laborales, y la idea que recoge la legislación vigente (art. 89 E. T.) de una Comisión negociadora ad hoc para cada convenio, sino fundamentalmente por la incompetencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de cualquiera de sus órganos, para introducir norma alguna destinada a incidir sobre las relaciones laborales y perteneciente, por tanto, al ámbito propio de la legislación laboral. Por ello no basta para salvar la legitimidad constitucional del precepto la referencia que en el mismo se hace a la legislación vigente, referencia que, según queda dicho, no pasaría de ser una frase vacía, pues aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal, sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente.

Por su conexión con lo anterior se hace necesario un breve análisis de los apartados 3.º y 7.º del mismo artículo. Si el primero de ellos, en cuanto encomienda al Consejo una función por así decir exclusivamente política, de mero impulso, que no implica el ejercicio de ninguna competencia concreta, no suscita objeciones, no sucede lo mismo con el segundo, pues éste, aparte otras consideraciones, atribuye al Consejo una competencia concreta para informar previamente los acuerdos de extensión de un convenio colectivo ya existente que según el art. 92.2 corresponde a comisiones paritarias ad hoc. Como en el caso anterior, este precepto forma parte de la legislación laboral en sentido estricto y está, por tanto, viciado de incompetencia.

La inconstitucionalidad de estos preceptos entraña también, como consecuencia necesaria, la de aquellos enunciados que, como los contenidos en los párrafos a) y b) del apartado 1 del art. 7 de la Ley impugnada, hacen referencia a ellos al determinar las competencias del pleno. Como esta referencia no es, sin embargo, específica, sino genérica, de manera que incluye también otras facultades y competencias del Consejo no afectadas por la declaración de inconstitucionalidad, no procede la anulación de tales

enunciados, aunque sí debe hacerse respecto de ellos la precisión de que no deben entenderse referidos a los preceptos que invalidamos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

1.º Declarar contrarios a la Constitución y nulos los apartados 3.º y 7.º del art. 2 de la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, sobre “Consejo de Relaciones Laborales”.

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

Publíquese en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de junio de mil novecientos ochenta y dos.