

STC 18/1982, de 4 de mayo (Pleno)

Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230/1981, acumulados (CC-4)

Ponente: Magistrado don Angel Escudero del Corral

(B. O. E. de 18 de mayo de 1982)

COMENTARIO**I. Contenido y motivación de los conflictos de competencia**

Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230 del año 1981, acumulados. El primero planteado por el Gobierno en relación al Decreto 39/81, promovido por el Gobierno Vasco. El segundo promovido por el Gobierno Vasco respecto al Real Decreto 1040/81, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional declara que la titularidad de la competencia controvertida en este proceso corresponde:

a) Al Estado, en lo que se refiere a la reglamentación del Registro de Convenios Colectivos en el ámbito del País Vasco, en cuanto exceda de los aspectos internos de organización.

b) A la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo que se refiere a la reglamentación interna de organización del propio Registro en dicho País.

Declara que el Decreto 39/81, de 2 de marzo, del Gobierno Vasco, sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, respeta el orden de competencias establecido entre el Estado y el País Vasco siempre que se interpreten sus artículos 2.º y 5.º en el sentido que se recoge en los fundamentos jurídicos 9 y 11, respectivamente, de esta sentencia.

Declara que el Real Decreto 1040/81, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo, respeta el orden de competencias establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

III. Jurisprudencia

1. Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución.

Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte. Por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía [1].

2. Para dilucidar el conflicto planteado, el TC centra su importante argumentación en el sentido que haya de darse al término «*legislación laboral*» del artículo 149.1.7.º CE, es decir, si se refiere a todo tipo de normas (legales y reglamentarias) o únicamente a las que tienen fuerza de ley.

La distinción entre ley y reglamento, dice el TC, acentúa sus perfiles en el terreno de 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. En muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal.

Sin embargo, este aspecto de colaboración entre la ley y el reglamento en la ordenación de una materia sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley.

Así, según el TC, cuando la Constitución emplea el término «*legislación laboral*» y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados *ejecutivos*, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal, puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos *organizativos*.

Esta interpretación, tradicional en nuestro Derecho constitucional (artículo 20.2 de la Constitución de la Segunda República y los artículos 6.1 de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco, de 1932 y 1936), cuenta hoy con el apoyo de los Estatutos de Autonomía hasta la fecha promulgados. El Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 25. El artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia. El artículo 24.4 del Estatuto Vasco [3 a 6].

3. Los aspectos de organización del Registro que no afectan a efectos externos, en el sentido de no suponer una ampliación o restricción de los mismos, o que no supongan una ampliación o restricción de las posibilidades de acceso al Registro, no puede decirse que afecten a los derechos de los administrados, particularmente a su derecho a la negociación colectiva, y debe considerarse inmerso en el concepto de reglamento interno de organización. En cambio, aquellos aspectos de la regulación que impongan la ampliación o restricción del Registro corresponden al ámbito competencial del Estado [8].

4. En nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de *reserva reglamentaria* [3].

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia números 220 y 230 del año 1981, acumulados por auto de 19 de noviembre de igual año. El primero planteado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y en relación al Decreto 39/1981, del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo. Y el segundo promovido por el Gobierno Vasco, actuando en su representación el Letrado don Pedro José Caballero Lasquibar, respecto al Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo. Ha sido Ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expone el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, el 29 de julio de 1981 formalizó conflicto constitucional positivo de competencia frente al Decreto del Gobierno Vasco 39/1981, de 2 de marzo, sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 2 de abril de 1981, por infringir el citado Decreto lo establecido en los artículos 149.1.7.º de la Constitución y el 12.2 en relación con el artículo 20.4 y disposición transitoria 2.ª, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Realizando alegaciones sobre antecedentes del conflicto; el Decreto objeto del mismo, con examen de sus artículos 1 y 3, y los artículos 2, 4 y 5 y disposición final y transitoria del mismo Decreto; para terminar suplicando sentencia por la que:

a) Se declare que el Estado ostenta la titularidad de las competencias controvertidas en los artículos, disposición final y transitoria del Decreto citado, en los términos expuestos en el cuerpo del escrito.

b) En consecuencia, se anule en su integridad el Decreto vasco.

c) Y también se anulen cuantas disposiciones y medidas se hubieran adoptado por el Gobierno o Administración Vasca en cumplimiento, desarrollo y ejecución del Decreto, si es que tales medidas y disposiciones se hubieran adoptado.

Por otrosí solicitó la suspensión en su integridad del Decreto referido al haber invocado el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, según se acredita documentalente, procediendo a dar cumplimiento a dicha norma constitucional y a los artículos 62.2 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. T. C.).

2. Por providencia de 4 de agosto de 1981 se admitió a trámite el conflicto, teniéndolo por formalizado, señalando plazo para alegaciones por el Gobierno Vasco, comunicando a su Presidente aquella formalización en debida forma, y la suspensión de la vigencia del Decreto desde su fecha, con publicación y todo ello en el «Boletín Oficial del País Vasco» a medio de edicto, y anuncio del planteamiento del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Gobierno Vasco otorgó representación al Letrado don Pedro José Caballero Lasquibar para que se personare y le defendiera en dicho conflicto, lo que realizó a medio de escrito de alegaciones, sobre requisitos procesales, antecedentes, legislación anterior al Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el artículo 12.2 de dicho Estatuto y el sentido del artículo 20.4 del Estatuto.

Suplicando finalmente declarar que el Decreto 39/1981, de 2 de marzo, es constitucional en todos sus términos por estar promulgado en el legítimo ejercicio de las competencias, que están atribuidas en el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en relación con el artículo 149.1.7.º de la Constitución, ordenando sea levantada la suspensión solicitada por el Gobierno.

4. El 29 de agosto de 1981, el Abogado don Pedro José Caballero Lasquibar, en nombre y representación del Gobierno Vasco, formalizó ante este Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo, por considerar que dicha disposición, emanada de un órgano del Estado, no respeta la distribución de competencia establecida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. En tal escrito hizo alegaciones sobre antecedentes, requisitos procesales y fundamentos de derecho. Terminando suplicando en definitiva sentencia, declarando la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la competencia controvertida y la derogación, en concordancia con las alegaciones presentadas, de los siguientes extremos del articulado del Real Decreto indicado:

a) Del artículo primero, los números dos, tres y cuatro, así como el párrafo segundo del número uno.

b) Artículos segundo, tercero, cuarto, sexto y noveno en su totalidad; salvo que la disposición final quedara redactada del tenor siguiente: «El presente Real Decreto será de aplicación supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que tuvieran asumidas competencias en materia de Convenios Colectivos y siempre que les hubiere sido transferido el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, y entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

c) Derogar el párrafo primero del artículo quinto o modificarlo, añadiendo el inciso final: «que no requiera publicación en el «Boletín Oficial» correspondiente».

d) Derogar el párrafo segundo del artículo quinto.

e) Derogar la disposición final segunda o modificarla en los términos señalados en el párrafo segundo precedente.

f) Derogar el artículo octavo o modificarlo en el sentido de adicionar, «así como las correspondientes Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía».

Asimismo declarar la nulidad de las situaciones de hecho o derecho que pudieran crearse al amparo del citado Real Decreto y estuvieran viciadas de incompetencia.

Por otrosí solicitó la acumulación de este conflicto al que lleva número 220/1981, promovido por el Gobierno sobre el Decreto 39/1981, de 2 de marzo, antes referido en estos antecedentes.

5. Por providencia de 1 de septiembre se tuvo por planteado el nuevo conflicto y se dio traslado al Gobierno para alegaciones, con publicación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado», y al Presidente del Tribunal Supremo. Sobre acumulación, se determinó esperar a que se formalizaran las alegaciones indicadas.

6. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, formuló las alegaciones sobre este nuevo conflicto, exponiendo: una cuestión preliminar; la inviabilidad de la redacción de la disposición final 2.ª del Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, pretendida de adverso, pues el Gobierno Vasco carece de toda competencia en materia laboral, y sobre los preceptos y partes de preceptos de dicho Real Decreto que son objeto de este conflicto. Para replicar que se dicte sentencia por la que:

a) Se declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde al Estado.

b) Se declare que el Real Decreto 1.040/1981, indicado sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo, es válido en su integridad, por ajustarse al orden de competencia establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y en las Leyes.

7. Por nueva providencia de 8 de octubre de 1981 se concedió audiencia a las partes comparecidas para que alegaren lo procedente sobre la acumulación solicitada en el conflicto 220/81. Presentando escrito las dos partes en el sentido de que procedía la acumulación de los dos conflictos 220 y 230 del año 1981. Dictándose auto de 19 de noviembre, acumulando ambos conflictos y mandando continuar la tramitación conjunta y resolverse en la misma decisión.

8. Los motivos y alegaciones del escrito de formación del conflicto promovido por el Gobierno contra el Decreto del Gobierno Vasco 39/1981, de 2 de marzo, del escrito de alegaciones presentado por el Gobierno Vasco en relación con este conflicto, del escrito de formalización del conflicto promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, y del escrito de alegaciones formulado por el Gobierno en este conflicto pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

Primero.—Alcance de la facultad que el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco reconoce a la Comunidad Autónoma para «organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral».

A) El Abogado del Estado impugna en primer término los artículos 1 y 3 del Decreto del Gobierno Vasco.

Argumenta que la potestad de organizar los servicios no abarca la potestad de normar o regular la organización. Las prescripciones normativas estatales mediante las que se opte por un determinado

modelo de organización vinculan el ejercicio de la potestad organizativa de la Administración autonómica encargada de la ejecución.

No obsta a ello que el artículo 20.4 del Estatuto Vasco establezca que las funciones de ejecución en materias que no sean de competencia exclusiva comprende, «en su caso», la (potestad) de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

Las palabras «en su caso» revelan que la norma estatal puede imponer un modelo de organización autonómica que no deje resquicios para que la Comunidad Autónoma dicte reglamentación alguna sobre tal organización. Corroborada esta conclusión el hecho de que el artículo 12.2 del Estatuto Vasco se refiere a los servicios de éste (del Estado), indicando que el Estado no se desentiende de ellos, aun después de su asunción por la Comunidad Autónoma.

La legislación laboral se atribuye al Estado de forma exclusiva (artículo 149.1.7.º de la Constitución —C. E.—), y las Comunidades Autónomas sólo pueden asumir competencias de simple ejecución, lo que faculta a la legislación estatal para regular la organización administrativa, vinculando, incluso absolutamente, la potestad organizativa de la Comunidad Autónoma. Además, el Decreto en conflicto se presenta como desarrollo del Estatuto de los Trabajadores, cuando el desarrollo normativo del mismo corresponde al Gobierno.

Los artículos 1 y 3 del Decreto constituyen normas de organización y suponen la opción por un modelo que consiste en crear en Vitoria un Registro Central de Convenios Colectivos y unas Secciones del Registro a cargo del Secretario general de cada organización territorial.

B) El Gobierno Vasco mantiene que, en materia laboral, la Administración General del Estado tiene la competencia legislativa y la Administración autónoma la competencia de ejecución de la legislación laboral. Así se infiere de una interpretación de los preceptos en liza. Subraya que el artículo 12.2 del Estatuto Vasco señala como finalidad de las facultades autónomas la de «procurar que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral». De admitirse que la Administración autónoma carece radicalmente de competencia para dictar cualquier tipo de normas en materia laboral se estaría imposibilitando a la Comunidad Autónoma el cumplimiento de sus obligaciones.

El Estatuto de Autonomía atribuye también a la Comunidad las competencias para regular la «organización, régimen y funcionamiento de los instrumentos de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto». Las facultades de ejecución a la Comunidad Autónoma por el artículo 149.1.7.º C. E. y por el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía y, como tales, excluyen a la Administración Central, salvo en lo que se refiere a la «alta inspección» que el Estado se reserva. La creación de esta alta inspección carecería, por otra parte, de sentido si el Gobierno Vasco careciera de facultades normativas.

No puede negarse al Gobierno Vasco la potestad organizativa mediante una interpretación restrictiva de la expresión «en su caso» que motiva el artículo 12.2 del Estatuto.

Aquel ha de tener la capacidad normativa necesaria para dar cumplimiento a cuantas obligaciones le impone la Constitución y el Estatuto de Autono-

mía, sin que contradigan estas facultades ni el artículo 97 ni el 149.1.7.º C. E., ni los compromisos que en materia estadística tiene contraídos el Gobierno en determinados convenios internacionales, porque el Real Decreto 2.362/1980, de 4 de noviembre, al transferir a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación salva la coordinación y transmisión recíproca de datos necesarios para el adecuado funcionamiento del Instituto.

El Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco y su Delegaciones Territoriales son «la Entidad laboral competente» a que se refiere el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores, lo que habilita a aquél para organizar adecuadamente el registro y depósito de Convenios Colectivos de Trabajo.

El término «servicios de éste» (del Estado) que emplea el artículo 12.2 del Estatuto no puede llevar a entender que todos los servicios, en materia laboral, son servicios de la Administración Central del Estado, pues la utilización del término Estado en la Constitución se hace con distintos significados y no siempre se presenta como contrapuesta a Comunidad Autónoma.

El Real Decreto de 7 de septiembre de 1979 dice, además, que se entenderán transferidos, con carácter definitivo, a la entrada en vigor del Estatuto, las competencias y recursos ya traspasados para esa fecha al Consejo General Vasco.

A su vez, el Gobierno Vasco impugna el artículo 1.º del Real Decreto de 22 de mayo de 1981, a excepción del apartado 1.º, al organizar un servicio en la Comunidad Autónoma atribuido por el Estatuto de los Trabajadores a la autoridad laboral competente.

C) El Abogado del Estado, en el escrito de alegaciones presentado en el conflicto instado por el Gobierno Vasco, insiste en los anteriores argumentos. Afirma, en cuanto al artículo 1 del Real Decreto, que desarrolla el Estatuto de los Trabajadores, desarrollando la competencia normativa exclusiva del Estado en materia laboral.

Segundo.—Contradicción entre el Real Decreto de 22 de mayo de 1981 y el Decreto del Gobierno Vasco de 2 de marzo de 1981.

A) Según el Abogado del Estado, existe una contradicción entre los artículos 1 y 3 del Decreto del Gobierno Vasco y el Real Decreto de 22 de mayo. Este, en su artículo 1.1, equipara orgánicamente los Registros Autonómicos de Convenios con los de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, y ello impide que las Comunidades Autónomas puedan reproducir en su ordenamiento el esquema registro central-registros territoriales.

B) El Gobierno Vasco pone de relieve que el Decreto de la Comunidad Autónoma es anterior al estatal, por lo que mal puede haber contradicción. La organización del Registro está fundada en la estructura de la Comunidad Autónoma Vasca, dividida en territorios históricos, y no es reproducción de la estatal.

Las competencias que ejercita la Comunidad Autónoma en su propio ámbito competencial son siempre exclusivas, por lo que la relación entre el derecho estatal y el autonómico es de supletoriedad (artículo 149.3 C. E.) y no puede existir contradicción.

Por las mismas razones, el Gobierno Vasco impugna la disposición final segunda del Real Decreto 1.040/1981, que establece que el mismo «será de aplicación en todo el territorio nacional».

C) El Abogado del Estado replica que la redacción de la disposición adicional 2.ª alternativamente pretendida por la representación del Gobierno Vasco, en la que se da aplicación supletoria al Real Decreto con respecto a determinadas Comunidades Autónomas, vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución, ya que la Comunidad Autónoma carece de competencia normativa en materia laboral.

La existencia de contradicción entre ambos Decretos, por lo demás, se señala a mayor abundamiento, para reforzar la falta de competencia del Gobierno Vasco.

Tercero.—Existencia o no de preceptos en el Real Decreto del Gobierno Vasco que exceden del ámbito organizativo interno.

A) Según el Abogado del Estado, el Decreto impugnado contiene, en sus artículos 2, 4 y 5, no ya normas de organización ni de procedimiento, sino normas que pueden influir directamente en la esfera jurídica de los ciudadanos al plasmar los actos inscribibles (artículo 2), establecer el régimen de publicidad formal (artículo 4) y concretar el contenido mínimo de la inscripción (artículo 5).

El adjetivo «internos», que califica en el artículo 20.4 del Estatuto Vasco a «reglamentos de organización», sirve para excluir «a radice» que tales reglamentos internos pueden servir para la producción de normas generales, que pueden incidir en la esfera de intereses de los ciudadanos. Aun admitiendo, a efectos dialécticos, que los artículos 1 y 3 del Decreto pudieran salvarse a título de reglamento interno de organización, los artículos 2, 4 y 5 serían nulos de raíz por invadir la competencia exclusiva del Estado de establecer normas en materia laboral, excediendo de lo dispuesto en los artículos 12.2 y 20.4 del Estatuto Vasco.

La redacción de la disposición transitoria 1.ª viene a confirmar que el Decreto pretende introducir una innovación normativa.

B) La Comunidad Autónoma rebate la anterior argumentación distinguiendo, con la doctrina administrativa tradicional, entre reglamentos normativos o reglamentos «ad extra» y reglamentos administrativos, llamados también de organización o «ad intra». Estos últimos son de carácter orgánico y pueden abarcar relaciones de supremacía especial que constituyen posiciones que no derivan del título general que relaciona al poder público y a los súbditos, sino de un título especial de supremacía. El Decreto de 2 de marzo de 1981 se mueve en este marco de los reglamentos organizativos, pues se limita a organizar el Registro y a regular la específica relación «supremacía especial» de los ciudadanos afectados en relación al mismo.

El Registro no es creado por el Decreto del Gobierno Vasco, sino por el Estatuto de los Trabajadores, que se remite en materia de Convenios Colectivos a «la autoridad laboral competente».

En consonancia con estos argumentos, el Gobierno Vasco impugna los artículos 2, 3, 4, 6 y 9 del Real Decreto de 22 de mayo de 1981, a excepción de todo lo que se refiera a la inscripción de convenios, acuerdos interprofesionales o acuerdos sobre materias concretas cuyo ámbito de aplicación abarque en todo el Estado. La incompetencia no sería tal si se hiciera la salvedad de la aplicación supletoria.

C) El Abogado del Estado replica insistiendo en sus argumentos y añadiendo que el concepto de «reglamentos internos de organización de los servicios»

no tienen la misma extensión que el de «reglamentos administrativos» o el de relaciones especiales de poder-sujeción. Reglamento interno de organización es un concepto más restringido que el de «reglamento administrativo», porque le está vedada toda incidencia en la esfera jurídica de un ciudadano, aunque sea un administrado especial.

Cuarto.—Obligaciones impuestas a la Comunidad Autónoma por el Real Decreto de 22 de mayo de 1981.

A) La Comunidad Autónoma impugna el artículo 5.2 del Real Decreto por establecer una obligación que no deriva de la alta inspección y que desconoce, con violación del principio de autonomía, la eficacia de la publicación en el «Boletín Oficial» de la Comunidad.

Por la misma razón impugna la obligación que se establece en el artículo 5.1 de remitir «copias de todo asiento practicado en los respectivos Registros». En todo caso, sólo podrá establecerse como obligación la comunicación de asientos que no requieran publicación oficial.

B) Según el Abogado del Estado, la Comunidad Autónoma al efectuar la impugnación de estos preceptos no discute competencia alguna. La obligación de remitir los Boletines Oficiales se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de colaboración, auxilio recíproco y buena fe entre autoridades estatales y autonómicas, sin que se desconozcan al efecto de publicidad oficial que, además, está territorialmente limitado a la Comunidad Autónoma.

El deber de mandar copia de los asientos se justifica por razones de coordinación, colaboración y centralización de información estadística en el Registro Central, a efectos de verificación, que puede conexionarse con la competencia de alta inspección que el Estado tiene reservadas en el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Quinto.—Reserva de competencias estatales.

A) El Gobierno Vasco impugna el artículo 8 del Real Decreto, fundándose en que, si fuera necesaria la mención que contiene de las atribuciones del Instituto Nacional de Estadística, de igual modo debería hacerse reserva de la competencia de estadística de la Comunidad Autónoma, con rango de exclusiva.

B) El Abogado del Estado responde que ninguna norma ni principio jurídico imponen al autor de Reglamentos que deba salvar expresamente las competencias de todos los otros órganos o entes que puedan tener relación en la materia, pues basta con que no exista lesión positiva de la competencia ajena.

9. Por providencia de 22 de abril de 1982, el Pleno señaló para la deliberación y votación de los conflictos acumulados el día 29 siguiente, las que se llevaron a debido efecto.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el exa-

men del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma. Así lo reconoce implícitamente la Abogacía del Estado y la representación de la Comunidad Autónoma, pues, al tratar de delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia laboral, ambas representaciones combinan la cita de los preceptos estatutarios con la invocación expresa del artículo 149.1.7.º de la Constitución. Por ello, y dado que esta cuestión constituye el punto central de la controversia, parece oportuno indagar en primer lugar el sentido de esta última disposición.

2. El artículo 149.1.7.º de la Constitución establece que «el Estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 7.º Legislación Laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». Como ya dijimos en la sentencia de 5 de noviembre de 1981 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 10 de noviembre de 1981), la «expresión "legislación laboral" utilizada en el artículo 149.1.7.º de la Constitución Española (y en términos equivalentes en el artículo 11.2 del Estatuto de Cataluña) ofrece, ciertamente, más de una interpretación, pues junto a la propugnada por el Gobierno y que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita, cabe la otra restringida que hace referencia a las leyes en un sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción, o por delegación, tienen fuerza de ley formal». En aquella ocasión, aun reconociendo el carácter de trascendente de la cuestión que planteábamos, soslayamos darle respuesta, pues ésta no era indispensable para la solución del conflicto que a la sazón nos ocupaba, ya que el Real Decreto que había dado lugar al conflicto era un acto que aplicaba a una situación que puede poner en graves crisis servicios esenciales para la comunidad, una medida excepcional que tiene en la norma (el artículo 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977) su cobertura inmediata y cuya finalidad no fue —ni pudo serlo— integrar el ordenamiento jurídico, definiendo por vía reglamentaria «servicios esenciales» y «garantías precisas» para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, sino la de componer,

dentro del marco legal, los intereses de sus trabajadores y los intereses comunitarios.

En los dos conflictos acumulados que se examinan, por el contrario, la defensa del Estado y de la Comunidad Autónoma están de acuerdo en que las disposiciones que han dado origen a los mismos (tanto el Decreto del Gobierno Vasco 39/1981, de 2 de marzo, como el Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo) representan el ejercicio de facultades normativas en materia laboral, cualquiera que sea el ámbito, organizativo o no, en que se desenvuelvan y, por ende, deben ser consideradas como disposiciones de naturaleza reglamentaria, y, efectivamente, la simple lectura de tales disposiciones confirma que su propósito es la regulación del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo con caracteres de generalidad, permanencia, indeterminación temporal e inserción en el ordenamiento jurídico y que está ausente de su contenido cualquier elemento que pueda autorizar a atribuirles una significación de mero acto de concreción y aplicación de medidas legales en relación con situaciones determinadas.

Es menester, pues, que en esta ocasión tratemos de sentar criterios que puedan servir para efectuar el deslinde entre los conceptos de «legislación» y de «ejecución» que utiliza el artículo 149.1.7.º de la Constitución para determinar en qué medida el ejercicio de la potestad reglamentaria puede considerarse incluido total o parcialmente en el primero (y por lo tanto de competencia exclusiva del Estado), o, por el contrario, considerarle incluido en el segundo (y, con ello, son de posible asunción por los Estatutos de Autonomía). Ha de advertirse que las soluciones a que se llegue han de obtenerse con la finalidad de determinar el alcance de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco a partir de la interpretación de los artículos 12, párrafo 2.º, y 20, párrafo 4.º, del Estatuto Vasco, preceptos en torno a los cuales se circunscribe el objeto del presente recurso y que han de constituir el elemento determinante para su resolución. Las soluciones a que así se llegue habrán de utilizarse para la interpretación de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

3. Ante todo, es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de «legislación» como de «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila «ejecución» al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia.

En este contexto —y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución)— no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación uni-

taria 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 el 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 concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria.

4. Este aspecto de colaboración entre la ley y el reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley, y al propio tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal. Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como «reglamentos ejecutivos» aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley». Pero, junto a éstos, existen los reglamentos de organización que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general. Sin tratar la cuestión de si dichos reglamentos tienen verdaderamente carácter independiente, cuestión que aquí no es necesario resolver, hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la ley.

5. Estas consideraciones nos mueven a sostener que cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa.

Esta interpretación, tradicional en nuestro derecho constitucional (artículo 20.2 de la Constitución de la II República y los artículos 6.1 de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco de 1932 y 1936) cuentan hoy con el apoyo de los Estatutos de Autonomía hasta la fecha promulgados. El Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé en su artículo 25 que «en el caso de las materias señaladas en el artículo 11 de este Estatuto, o con el mismo carácter en otros preceptos del mismo, su ejercicio deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado». En el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia se dice que «las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma llevan implícitas la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección. En los supuestos previstos en los artículos 28 y 29 de este Estatuto, o en otros preceptos del mismo, con análogo carácter, el ejercicio de esas potestades de la Comunidad Autónoma se realizarán de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado». Sin perjuicio de las matizaciones a que pueden conducir los términos utilizados en uno u otro Estatuto y de que, evidentemente, su interpretación no tiene por qué ser la misma, se advierte cómo en aquellas materias cuya legislación corresponde al Estado y la ejecución a la Comunidad Autónoma se admite la facultad de aquél a dictar reglamentos de desarrollo legislativo vinculantes para la Comunidad Autónoma, y, sin embargo, no se cierra totalmente el camino a la potestad reglamentaria de ésta.

6. El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, contiene, en esta materia, mayores precisiones terminológicas. En primer lugar, el artículo 12 estatuye que «corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes: ... 2. Legislación Laboral asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, 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». Por su parte, el artículo 20.4 establece: «la función de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva corresponde a la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

Estos dos preceptos contemplan idénticos supuestos (aunque con diferente extensión uno y otro), y de ahí que deban ser interpretados armónicamente. La Abogacía del Estado subraya la expresión «organizar los servicios», que emplea el artículo 12, y que, a su juicio, no abarca la potestad de normar o regular la organización, e insiste, además, en que el precepto se refiere a los servicios «de éste», del Estado, lo que indicaría que el Estado no se desentiende de dichos servicios y que la referencia a la organización excluye la potestad de normar la organización. Esta interpretación, sin embargo, no puede prosperar, pues, frente a la amplitud e indefinición del término «organizar» que emplea el artículo 12 del Estatuto, resulta decisiva la mayor concre-

ción del artículo 20.4, que alude expresamente a la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios. Asimismo, la expresión «de éste» no puede tener un significado decisivo, pues enlaza con la idea de que todo servicio en materia laboral habrá de estar relacionado con una norma estatal que, al menos, implícitamente, prevea su existencia, supuesto que al Estado corresponde con carácter exclusivo la legislación laboral, entendida en el sentido a que antes hemos hecho referencia. Pero esta expresión no puede impedir que la potestad de organizar el servicio, cuya necesidad dimana de una norma estatal, corresponda a la Comunidad Autónoma, siempre que se trate, como dice el artículo 20.4, de los «servicios correspondientes», es decir, de los que exija la ejecución de la legislación estatal, y de ahí la expresión de éste.

La interpretación debe centrarse, por ello, en el artículo 20.4 del Estatuto. La expresión «en su caso», a la que subordina la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, utilizada en el precepto, ha de ser entendida en el sentido de atribuir la concreta competencia reglamentaria de organización del servicio a la Comunidad Autónoma.

El artículo 20.4 del Estatuto Vasco al atribuir a la Comunidad Autónoma la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en relación con las materias que no sean de la competencia exclusiva de la misma, permite confirmar la interpretación del término legislación que anteriormente se ha efectuado, puesto que la inclusión de este tipo de reglamentos implícitamente conlleva la exclusión de los reglamentos cuya normativa afecte a la situación o derechos de los administrados. La competencia para dictar éstos, en consecuencia, según la delimitación competencial que efectúa el Estatuto, corresponde al Estado. Existe, en este sentido, una correlación entre el artículo 12, párrafo 2.º del Estatuto Vasco, dictado en desarrollo del artículo 149.1.7.º de la Constitución, que atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la Alta Inspección del Estado los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, con las precisiones que en el propio precepto se hacen, y el artículo 20, párrafo 4.º, del propio Estatuto, el cual, precisando el contenido y alcance de las competencias organizativas asumidas, en este supuesto referidas con carácter genérico a todos los casos en que éstas no sean exclusivas, determina que los términos organizar, dirigir y tutelar del artículo 12, párrafo 2.º, no comprenden en materia reglamentaria más que la facultad de dictar reglamentos internos de organización.

7. El Decreto 39/1981, de 2 de marzo, del Gobierno Vasco, sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, se presenta externamente como un reglamento de organización. No obsta a ello el que en su preámbulo se citen los artículos 89 y 90 del Estatuto de los Trabajadores, pues tales preceptos se limitan a prever la existencia de un Registro de Convenios Colectivos, y ello no es suficiente, según lo que anteriormente se ha razonado, para que el reglamento que se limita a establecer su organización haya de considerarse como un reglamento ejecutivo, de desarrollo o complementario de la Ley, y no como un reglamento meramente organizativo. Resulta, pues, evidente que todo reglamento de organización halla su fundamento último

en una norma legal o constitucional, sin perder por ello naturaleza propia.

El Registro a que se refieren los artículos 89 y 90 del Estatuto de los Trabajadores, aun cuando puede tener aspectos estrictamente internos (conocimiento por la Administración de datos relativos a la negociación colectiva, racionalización y organización de la actividad administrativa, a través del establecimiento de una forma adecuada para el tratamiento de estos datos), resulta evidente que presenta aspectos propios de los Registros establecidos para facilitar la actividad de la Administración en orden a la delimitación y control de actividades privadas y las relaciones externas a la Administración. Excedería obviamente de los límites de esta resolución tratar de precisar la eficacia y virtualidad del citado Registro, por lo demás no todavía agotadoramente esclarecida por la doctrina, pero sí pueden destacarse, como aspectos aislados, aunque bien significativos, el papel que el citado Registro desempeña en orden a facilitar a la Administración el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con quienes incumplan los deberes que la Ley les impone en referencia con la negociación colectiva (artículo 69.1 y 2 del Estatuto de los Trabajadores), o la virtualidad que el mismo despliega para hacer posible que la administración laboral se dirija de oficio a la jurisdicción laboral si estima que el Convenio conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros (artículo 90.2 y 5 del Estatuto de los Trabajadores), lo que de por sí es suficiente para poner en relieve su carácter relacionado con el ejercicio de las funciones de la autoridad laboral en relación con el control del ejercicio del derecho constitucional a la negociación colectiva. Pero, además la inscripción en el Registro constituye un presupuesto de la publicación del Convenio Colectivo aprobado en el periódico oficial y permite, a su vez, importantes efectos externos sobre la existencia de una negociación colectiva en vías de iniciación o de desarrollo y de la existencia de un Convenio aprobado eventualmente susceptible de impugnación ante la jurisdicción laboral. De ello resulta que los efectos de publicidad del Registro de Convenios Colectivos excede de lo organizativo interno, pues sirve para poner en conocimiento de los posibles interesados la existencia de hechos o actos relacionados con la negociación colectiva que les permiten tomar iniciativas ante otros particulares, ante la propia autoridad laboral o ante los propios Organos jurisdiccionales competentes para la utilización de su derecho a la negociación colectiva o para oponerse al perjuicio de su interés por el ejercicio de este derecho por terceros.

8. Esta descripción, forzosamente abstracta, permite concluir que, con arreglo a las consideraciones que se han efectuado en los puntos anteriores, los aspectos de organización del Registro que no afectan a dichos efectos externos, en el sentido de no suponer una ampliación o restricción de los mismos o que no supongan una ampliación o restricción de las posibilidades de acceso al Registro (puesto que ello indirectamente generará una ampliación o extensión de sus efectos jurídicos), no puede decirse que afecten a los derechos de los administrados, particularmente a su derecho a la negociación colectiva (o a oponerse al ejercicio de ese derecho por otros) y debe considerarse inmerso en el concepto de reglamento interno de organización. En cambio, aquellos aspectos de la regulación que impongan la ampliación o restricción del Registro corresponden

al ámbito competencial del Estado, por cuanto se comprende en la reserva que a su favor hacen el artículo 149.1.7.º de la Constitución, entendiéndose también, como hemos dicho, que bajo el concepto de legislación se incluyen los reglamentos de desarrollo legislativo.

9. La aplicación de los anteriores razonamientos permite concluir que los artículos 1 y 3 del Decreto 39/1981 del Gobierno Vasco, en cuanto se limitan a la creación del Registro y a la fijación de su sede, a establecer su dependencia orgánica (artículo 1.º) y a crear secciones territoriales, fijando su jefatura y su competencia (artículo 3.º) pertenecen al ámbito de lo organizativo y, por ende, no se ha excedido el Gobierno Vasco de su competencia al comprenderlas en el texto sobre creación y organización del Registro de los Convenios Colectivos de Trabajo.

El artículo 2 alude a los hechos inscribibles y, por tanto, a materia de la competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, en la medida en que la expresión «se inscribirán los hechos concernientes a la negociación colectiva de trabajo y a aquellos otros que determine la Ley» es susceptible de ser entendida como una remisión a la normativa estatal, no puede decirse que rebasa las competencias del País Vasco, siempre que el precepto se interprete en el sentido de que efectúa la remisión indicada y de que esta remisión no sólo lo es a la Ley estatal en sentido estricto, sino a la legislación estatal en su conjunto, comprendiendo en el concepto los reglamentos dictados por el Estado.

10. El artículo 4.º establece el carácter público del Registro y añade que la publicación se realizará mediante examen del Libro-Registro en el mismo lugar y por certificación de los asientos cuyo conocimiento se solicite. El precepto se limita, pues, a regular el régimen de publicidad formal del Registro, y por ende, al no rebasar el aspecto formal meramente organizativo, propio del principio de publicidad formal, el artículo 4.º debe considerarse como dictado en el uso de sus competencias por la Comunidad Autónoma.

11. El artículo 5.º alude a las circunstancias que deben contener los asientos de inscripción de los convenios y de los acuerdos de adhesión a un Convenio en vigor. Sin perjuicio del concepto técnico que pueda merecer el contenido de este precepto, tanto desde la perspectiva de los hechos con acceso al Registro como de la regulación del régimen de los asientos, que carece de sentido enjuiciar aquí, ha de notarse que en el indicado artículo 5, junto a aspectos formales acerca del modo de llevar el Registro, se regula materia vinculada a la mayor o menor amplitud de las posibilidades de acceso y de los efectos que la inscripción ha de producir. En este aspecto debe afirmarse que la determinación de los objetos de inscripción y los datos con eficacia externa que deben contener los asientos corresponde al ámbito de la competencia normativa del Estado y se impone, respecto de la misma, una regulación uniforme.

Sin embargo, esto no comporta una declaración que arrastre la nulidad del artículo 5.º. Este precepto es susceptible de ser entendido como meramente accesorio e instrumental en relación con una norma cuyo objeto es la organización del Registro y, por ende, como un precepto cuyo contenido se refiere exclusivamente al aspecto formal de los asientos. Así permite afirmarlo el hecho de que las menciones que en el referido artículo se contie-

nen se desprenden directamente del contenido y funciones que al Registro atribuye el Estatuto de los Trabajadores y coincide sustancialmente, por ello, con el contenido que a los asientos asigna el Real Decreto 1.040/1981, salvo el número 7 («cualquier otra incidencia u observaciones que deban constar a juicio de la autoridad encargada del Registro»), que deba entenderse como una cláusula residual para recoger menciones no previstas en el precepto que establezca la legislación estatal en la materia, y en ningún caso como habilitación a la autoridad administrativa para que discrecionalmente puede hacer constar en los asientos extremos no previstos en la normativa estatal. En este sentido, el artículo 5.º debe entenderse dictado dentro de las competencias del País Vasco, siempre que se interprete como un precepto de trascendencia meramente organizativa, cuya única función es la de regular el aspecto formal de los asientos, pero no el contenido material de los mismos, que es de la competencia exclusiva del Estado, por lo que aquél tendrá carácter subordinado a la normativa estatal.

Obviamente, estos razonamientos suponen que no puede oponerse objeción alguna a la transitoria primera en cuanto se interprete de conformidad con lo que acaba de declararse.

Por lo que se refiere a la disposición final y a la transitoria 2.ª, cuanto se ha dicho anteriormente comporta que ninguna objeción pueda oponerse a las mismas.

12. Los razonamientos efectuados en anteriores apartados son suficientes para resolver gran parte de las objeciones que se oponen por la representación de la Comunidad Autónoma al Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, en el conflicto de competencia acumulado. El artículo 1.º no organiza el Registro de la Comunidad Autónoma, sino que se limita a prever la existencia y a establecer reglas generales sobre necesidad de visados de libros, depósito de Convenios en el IMAC y carácter público del Registro que, bien reproducen los términos del Estatuto de los Trabajadores, o bien sientan normas sobre publicidad y garantía del Registro que condicionan la eficacia externa.

13. Los artículos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º y 9.º son impugnados genéricamente, «a excepción de todo aquello que haga relación a la inscripción de Convenios, acuerdos interprofesionales o acuerdos sobre materias concretas cuyo ámbito de aplicación abarque a todo el Estado», propugnándose que se interpreten en el sentido de que son de aplicación supletoria. Tales preceptos, sin embargo, hacen referencia a los actos inscribibles (artículo 2), contenido de los asientos (artículos 3 y 4), documentación que debe presentarse para el Registro ante la autoridad laboral (6) y régimen de impugnaciones (9), materias cuya mera enumeración pone de relieve que se refieren a aspectos de relevancia externa relacionados con el acceso o los efectos jurídicos del Registro, lo que determina que la referida normativa deba ser considerada como dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

14. El artículo 5.2 impone a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas la obligación de enviar tres ejemplares del Boletín o Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma en que aparezca publicado el texto de los Convenios, adhesiones a los mismos, variaciones salariales y cual-

quiera otros documentos inscribibles conforme al artículo 2.º.

La representación de la Comunidad Autónoma afirma que esta obligación no deriva de la Alta Inspección que corresponde al Estado, según el artículo 12.2 del Estatuto en relación con la facultad de la Comunidad de organizar, dirigir y tutelar los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, y desconoce la eficacia de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los Boletines Oficiales explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículos 103.1 y 152).

En el caso examinado, no puede pretenderse que la obligación de remitir los Boletines signifique desconocer el efecto de publicidad de éstos, que, cualquiera que sea su ámbito o intensidad, en nada queda disminuido por el hecho de que la remisión de los Boletines en los que consten los datos de interés para la Administración laboral se facilite por la Administración de la Comunidad Autónoma, obviando con ello una labor de búsqueda innecesaria y expuesta a errores u omisiones.

Los mismos razonamientos pueden hacerse para justificar el precepto contenido en el artículo 5.1 del Real Decreto de 22 de mayo de 1981. La obligación que establece de comunicar copias de todo asiento practicado en los respectivos Registros se solicita por la Comunidad Autónoma que se restringa a los que no requieran publicidad oficial, lo que no aparece como justificado si se contempla desde la perspectiva del deber de colaboración antes apuntado.

15. En relación, finalmente, con la impugnación del artículo 8 resultan plenamente acertados los razonamientos de la Abogacía del Estado, pues resulta evidente que la mención o reserva que en el mismo se hace de las competencias del Instituto Nacional de Estadística, plenamente justificada y amparada en el artículo 149.1.31.ª de la Constitución, no puede suponer ni supone en absoluto merma de las competencias estadísticas de la Comunidad Autónoma.

F A L L O

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

Ha decidido:

1. Declaramos que la titularidad de la competencia controvertida en este proceso corresponde:

a) Al Estado, en lo que se refiere a la reglamentación del Registro de Convenios Colectivos en el ámbito del País Vasco, en cuanto exceda de los aspectos internos de organización.

b) A la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo que se refiere a la reglamentación interna de organización del propio Registro en dicho país.

2. Declaramos que el Decreto 39/1981, de 2 de marzo, del Gobierno Vasco, sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, respeta el orden de competencias establecido entre el Estado y el País Vasco siempre que se interpreten sus artículos 2.º y 5.º en el sentido que se recoge en los fundamentos jurídicos 9 y 11, respectivamente, de esta sentencia.

3. Declaramos que el Real Decreto 1.040/1981, de 22 de mayo, sobre registro y depósito de Convenios

Colectivos de Trabajo, respeta el orden de competencias establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Declaramos no haber lugar a las restantes peticiones formuladas.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 4 de mayo de 1982.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Be-gué Cantón.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.