

	PAGINA		PAGINA
Audiencia Provincial de Valladolid, revocatoria de la dictada por el Juzgado de Instrucción número 3 de la misma ciudad, en procedimiento especial oral. Indefensión por falta de citación del recurrente. B.1	17	Gijón. Vulneración del derecho a la defensa por interpretación indebida de las normas que regulan la tramitación de la cuestión de competencia por inhibitoria. B.6	22
Pleno. Sentencia 223/1988, de 25 de noviembre. Recurso de amparo 787/1987. Contra la violación del artículo 24 C.E., causada por las dilaciones indebidas ocurridas en proceso monitorio seguido ante el Juzgado de Instrucción número 2 de San Felú de Llobregat. B.2	18	Sala Primera. Sentencia 225/1988, de 28 de noviembre. Recurso de amparo 281/1987. Contra Sentencias de los Juzgados de Distrito de Bailén y de Instrucción de La Carolina, dictadas en juicio de faltas. Principio acusatorio. B.9	25
Sala Segunda. Sentencia 224/1988, de 24 de noviembre. Recurso de amparo 1.121/1987. Contra Auto de la Audiencia Territorial de Oviedo, dictado en recurso de apelación dimanante de incidente tramitado en juicio ejecutivo seguido ante el Juzgado de Primera Instancia número 4 de		Sala Primera. Sentencia 226/1988, de 28 de noviembre. Recurso de amparo 574/1987. Contra Sentencias de la Magistratura de Trabajo número 2 de Burgos y del Tribunal Central de Trabajo, recaídas en procedimiento de conflicto colectivo. Vulneración del principio de contradicción procesal. B.10	26

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29165 Sala Primera. Sentencia 217/1988, de 21 de noviembre. Recurso de amparo 700/1987. Contra Acuerdos suscritos entre la Administración Pública y organizaciones sindicales en relación con el desempeño por funcionarios de actividad sindical, así como contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo desestimatoria del recurso interpuesto por A.N.P.E. contra los mencionados Acuerdos.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 700/87, promovido por la Asociación Nacional del Profesorado Estatal, representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia y bajo la dirección de Letrado, contra el Acuerdo sobre permisos a funcionarios para realizar funciones sindicales, firmado el 11 de junio de 1985 entre la Administración y organizaciones sindicales, adicionado con otros de 10 de septiembre de 1985, entre la Administración Pública y determinadas organizaciones sindicales, y contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1987 que, revocando la dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 1986, desestimó el recurso interpuesto por A.N.P.E. contra los mencionados Acuerdos, han sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia, en representación de la Asociación Nacional del Profesorado Estatal (A.N.P.E.), por escrito presentado el 27 de mayo de 1987 en el Registro General de este Tribunal, interpone recurso de amparo contra el Acuerdo sobre permisos a funcionarios para realizar funciones sindicales, firmado el 11 de junio de 1985 y adicionado con otro de 10 de septiembre de 1985, entre la Administración Pública y determinadas organizaciones sindicales, y contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1987 que, revocando la dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 1986, desestimó el recurso interpuesto por A.N.P.E. contra los mencionados Acuerdos.

2. La demanda de amparo se fundamenta, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) El 11 de junio de 1985 la Secretaría de Estado para la Administración Pública suscribió con las organizaciones sindicales Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, Confederación Sindical Independiente de Funcionarios y Área Pública de Comisiones Obreras (Federación Sindical de Comisiones de la Administración Pública y Sindicato de Correos, Telecomunicación y Caja Postal), un Acuerdo sobre permisos para realizar funciones sindicales, por el que tales organizaciones sindicales obtuvieron el derecho a «liberar», cada una de ellas, hasta 105 funcionarios para que

se dedicaran a realizar funciones sindicales. De tal Acuerdo, que no se hizo público ni se notificó a ninguna otra organización sindical distinta a las tres firmantes, se excluyó a la Asociación Nacional del Profesorado Estatal.

b) El 10 de septiembre de 1985 las mismas partes suscribieron un nuevo Acuerdo, referido al ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia, por el que se concedía la liberación de 50 funcionarios más a cada una de las tres organizaciones citadas para el mismo cometido, quedando también excluida de este Acuerdo la A.N.P.E.

c) La A.N.P.E. interpuso recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978, ante la Audiencia Nacional, recayendo Sentencia de 20 de septiembre de 1986 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicha Audiencia, por la que, estimando en parte el recurso, se declaraban los Acuerdos citados (de 11 de junio y 10 de septiembre de 1985) contrarios a derecho en cuanto dejan de reconocer al Sindicato A.N.P.E. su condición de «sindicato más representativo», anulándolos en tal extremo, y se declaraba el derecho de A.N.P.E. a ser reconocida por la Administración del Estado como «organización sindical más representativa» en el ámbito de los funcionarios públicos al Servicios de la Administración del Estado y a que se le hagan extensiva la concesión que los Acuerdos recurridos significan para las organizaciones sindicales firmantes de los mismos.

d) Contra la Sentencia referida interpuso el Letrado del Estado recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, cuya Sala Quinta dictó Sentencia el 14 de abril de 1987, notificada el 30 de abril de 1987, por la que se revocaba la Sentencia apelada y se desestimaba totalmente el recurso interpuesto por A.N.P.E.

3. La entidad recurrente en amparo estima que los Acuerdos mencionados infringen los arts. 14, 23.1 y 28.1 de la Constitución, por excluirle injustificadamente. Dicha afirmación se sustenta en los siguiente argumentos, sintéticamente expuestos:

a) Tras citar la STC 98/1985, se indica que lo relevante en este asunto es dilucidar si la diferencia de trato que implica la concesión a las organizaciones firmantes de 155 «liberados» con exclusión de la A.N.P.E. está justificada por criterios objetivos y elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso, destacando, al respecto, que el problema subyacente es el del concepto de la mayor representatividad sindical por haber sido el que ha determinado esta diversidad de tratamiento.

b) Afirma, después de referirse a la STC 57/1982 sobre las diferencias entre trabajadores y funcionarios y a la existencia de un proyecto de la Ley por el que se convocarán las primeras elecciones sindicales entre funcionarios, que no pueden extrapolarse al ámbito de los funcionarios públicos los resultados de las elecciones sindicales habidas en el mundo laboral ni atribuir el carácter de más representativos en el ámbito funcional a los sindicatos que lo han conseguido en las elecciones de la esfera laboral.

c) El Tribunal Constitucional (cita las SSTC 53/1982, 70/1982 y 39/1986) ha reiterado que cabe introducir diferencias entre sindicatos siempre que lo sean con arreglo a criterios objetivos, que no existen en este caso, al no fundarse en hechos que expliquen la distinción establecida entre los firmantes y A.N.P.E. Los Acuerdos impugnados constituyen una importante «subvención encubierta» a favor de los firmantes (por el total de las retribuciones que los «liberados» perciben de la Administración) y la concesión de tal ventaja a unos sindicatos en detrimento de otros vulnera la libertad sindical, al estimular y promover la elección por los funcionarios de las organizaciones que ofrecen mejores prestaciones sindicales y servicios de defensa, por tener libera-

dos, situándose a A.N.P.E. en desigualdad de condiciones de cara a las esperadas elecciones entre funcionarios.

Tales concesiones, además, permiten futuras actuaciones de injerencia por parte de la Administración y ponen en peligro los derechos de libre afiliación y fundación de sindicatos que comprende la libertad sindical.

d) El Tribunal Constitucional, en STC 20/1985, se ha pronunciado en asunto similar al presente, y siguiendo su doctrina, entiende la parte recurrente que el Acuerdo o subvención incide en el orden competitivo entre los Sindicatos al beneficiar a los firmantes en exclusiva, situándoles en posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los funcionarios más allá de los medios de que dispongan y de cualquier criterio no discriminatorio (proporcionalidad de resultados en unas elecciones, no celebradas aún, o coste que supone la participación en el ejercicio de funciones públicas), con lo que se induce o presiona indirectamente para la afiliación de los funcionarios a determinados sindicatos.

e) Los Acuerdos impugnados carecen de cobertura normativa [aún no estaban en vigor la L.O.L.S. ni el Convenio 151 de la O.I.T. ni existía desarrollo normativo del art. 30.1 a) de la Ley 30/1984] y su carácter pretendidamente provisional, hasta las elecciones a celebrar entre funcionarios, no les priva de su significación antijurídica, al distorsionar al espectro sindical, potenciando la actividad sindical de los firmantes en el periodo previo a la celebración de tales elecciones. No cabe acoger, además, la alegación de la Administración de que para los sindicatos no firmantes se establecía igual concesión, previa petición, pues nunca se hizo público el Acuerdo ni se notificó a A.N.P.E., lo que imposibilitaba que pudiera solicitarla.

f) El art. 6.2 de la L.O.L.S. confiere mayor representatividad a nivel estatal en función del nivel de implantación, efectiva o estatutaria, en la generalidad de las áreas funcionariales administrativas, esto es, una vocación de generalidad o globalidad, y en el presente caso, no habiendo existido elecciones entre funcionarios, los datos probados en autos atribuyen a A.N.P.E. una representatividad estatal muy superior a la de U.G.T. y CC.OO. entre los funcionarios de todos los departamentos ministeriales, teniendo A.N.P.E. una real y efectiva implantación entre un colectivo de funcionarios que representa el 60 por 100 del total de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, por lo que existe incongruencia con los criterios señalados por la Administración en su decisión de excluirle y se le discrimina al negarle representatividad y atribuírsela a U.G.T. y CC.OO.

g) La Sentencia del T.S. igualmente vulnera los arts. 14, 23.1 y 28.1 C.E. incurriendo en iguales defectos que los Acuerdos impugnados y al no dar relevancia a los datos resultantes de las elecciones a MUFACE, como hacía la Sentencia de la Audiencia Nacional, no tiene en cuenta que esta última se basó en los únicos datos objetivos aportados al procedimiento y que la Administración no aportó otros diferentes que permitieran justificar la atribución del carácter de más representativos a los firmantes con exclusión de A.N.P.E.

Además la Sentencia del T.S. se funda en los criterios de la anterior Sentencia de 7 de abril de 1986 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que A.N.P.E. impugnó en recurso de amparo 631/86 (Sala Primera), cuya resolución incidirá sobre la inconstitucionalidad alegada en la Sentencia aquí impugnada.

3. Termina aplicando que se declare la nulidad de la Sentencia del T.S. y que se le restablezca en la integridad de sus derechos constitucionales en los términos del fallo de la Audiencia Nacional.

4. Acordado en providencia de 30 de septiembre admitir a trámite la demanda con reclamación de las actuaciones judiciales y recibidas éstas se dictó providencia de 21 de marzo de 1988, concediendo a la parte demandante, Letrado del Estado y Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen convenientes, trámite que cumplieron todos ellos.

5. La asociación demandante reprodujo de manera literal la casi totalidad del escrito de demanda, ampliándole en algunas partes con citas y alegaciones que no introducen novedad digna de especial consideración, presentando posteriormente nuevo escrito en el que manifiesta que con posterioridad a la redacción del primero se publicó el resultado final de las elecciones a Delegados de Personal y miembros de las Juntas de Personal, por lo que ratificaba en este sentido su anterior afirmación de que no se habían hecho públicos dichos resultados.

6. El Letrado del Estado solicitó Sentencia denegatoria del amparo con apoyo en las siguientes alegaciones:

A fin de centrar correctamente, desde el principio, el objeto y las cuestiones debatidas en el presente recurso conviene hacer varias precisiones iniciales.

La primera de ellas se refiere al hecho de que aunque la entidad actora convierte en objeto de su recurso tanto el Acuerdo firmado por la Administración y otros Sindicatos como a la Sentencia del Tribunal Supremo, en realidad, es el Acuerdo firmado el 11 de junio de 1985 el origen de la supuesta discriminación constitucional contra la que recurre, no la Sentencia del Tribunal Supremo que se limita a confirmarlo sin añadir o producir lesiones nuevas o distintas de derecho

fundamental alguno. El recurso se mueve, pues, en el ámbito del artículo 43.1 de la LOTC.

La segunda precisión es la referida al hecho de que lo que aquí interesa es únicamente el examen del Acuerdo señalado de 11 de junio de 1985, no el que, según dice la recurrente, los mismos intervinientes suscribieron el 10 de septiembre de 1985. Sólo el primero fue objeto de recurso, y ha sido contrastado en su legalidad por los Tribunales dentro de la vía judicial previa.

En tercer lugar, debe indicarse que la hipotética estimación del amparo no puede conducir el restablecimiento de los derechos fundamentales que se alegan violados con las medidas que la entidad actora reclama (las que señala la parte dispositiva de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 1986), por cuanto el carácter puramente provisional del Acuerdo de 11 de junio de 1985, la celebración —entre esa fecha y la actual— de elecciones sindicales en el ámbito de la función pública y las innovaciones normativas que se han producido desde entonces, impiden tal consecuencia, o al menos, han convertido en absolutamente inoperante el que se haga extensiva a la A.N.P.E. la aplicación de un convenio que hoy carece de efecto.

Por último, puede precisarse en este apartado que aunque la actora señala como infringidos los arts. 14, 28.1 y 23.1 C.E., la alegación de este último carece del más mínimo fundamento y justificación por cuanto ni el escrito de demanda contiene la más pequeña referencia al mismo (fuera, naturalmente, de su invocación formal), ni como tiene declarado el Tribunal en varias ocasiones (SSTC, por ejemplo, 53/1982, 23/1983, etcétera) el derecho a que se refiere el precepto no tiene por destinatario a los Sindicatos ya que se atribuye a los ciudadanos.

Las consideraciones anteriores permiten afirmar que la cuestión que propiamente se plantea en el presente recurso consiste en determinar si el Acuerdo suscrito en fecha 11 de mayo de 1985 entre la Administración del Estado y los Sindicatos C.S.I.F., CC.OO. y U.G.T. vulnera, como sostiene la recurrente, los arts. 14 y 28.1 de la C.E., que son los teóricamente afectables de modo inseparable desde el momento en que se denuncia un acto contrario a la libertad sindical que tiene causa en el trato supuestamente discriminatorio sufrido por A.N.P.E.

Tanto en la Sentencia de la Audiencia Nacional como en el escrito de la entidad demandante de amparo se examinan dos cuestiones que, aunque son claramente diferentes, se analizan de modo conjunto en la medida en que se da por supuesto que el no reconocimiento del derecho de la A.N.P.E. a ostentar la condición de sindicato más representativo (1.ª cuestión) es la causa de los hechos en que se concretan la discriminación y el ataque a la libertad sindical que se denuncia (2.ª cuestión).

Parecen claras, sin embargo, las siguientes puntualizaciones:

a) Que se trata de cosas diferentes que no necesariamente van unidas;

b) Que el reconocimiento y la atribución formal a un sindicato de la condición de sindicato más representativo no interesa tanto en sí mismo, desde el punto de vista constitucional, sino en la medida en que esa naturaleza sea la condición determinante para la producción de unos efectos discriminatorios. Así lo declaró el Tribunal en su STC 98/1985 (fundamento jurídico 3.º) con arreglo a la cual «desde el punto de vista constitucional no importa tanto el hecho de que unos sindicatos sean calificados legalmente de más representativos ni el modo en que se articulen los diversos grados de representatividad cuanto los efectos que de ellos se deriven». Sólo en la medida en que una determinada función o prerrogativa se reconozca a un sindicato y se niegue a otro surge el problema de determinar una adecuación a los arts. 14 y 28.1 de la Constitución.

Como consecuencia de ello hay que señalar:

1) Que la no inclusión de la A.N.P.E. entre los firmantes del convenio de 11 de junio de 1985 no supone automáticamente y necesariamente que la Administración la excluya o niegue el derecho a disponer de un número de afiliados dedicados en exclusiva a labores sindicales en igualdad de circunstancias que los de los sindicatos firmantes del mismo; 2) que en ningún momento la Administración le ha negado tal derecho por la simple razón de que la A.N.P.E. no ha tratado de ejercerlo; mal puede, por ello, imputarse a la Administración una conducta impeditiva de su regular ejercicio; 3) que, por las mismas razones, mal puede pretenderse que el acuerdo de 11 de junio haya vulnerado los arts. 14 y 28.1 de la Constitución dado que los hechos que resultarían —según la recurrente— contrarios a ellos no resultan ni derivan necesariamente del mismo.

En el supuesto de que no aceptando cuanto precede la Sala estime, que la no inclusión en el Convenio de 11 de junio de 1985 es causa necesaria y automática de los efectos y consecuencias que la A.N.P.E. considera discriminatorios, la cuestión se plantea en similares términos a los que en ocasiones anteriores se ha declarado que las diferencias que las normas o los actos de la Administración establezcan entre sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y, por tanto, no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basados en criterios objetivos y sean razonables, es decir, adecuadas al fin perseguido (STC 9/1986).

Para formar un adecuado criterio sobre esta cuestión, que sería clave en el recurso, conviene recordar aquí: a) Que el Acuerdo de 11 de junio de 1985 se firma en un momento en que no existe la necesaria reglamentación a que se refiere el art. 30.1 c) de la Ley 30/1984, ni ninguna otra; b) que se concluye en un momento en que la A.N.P.E. no ha contrastado en ningún proceso electoral, equiparable en alcance y objetivos al que se preparaba, el grado de representatividad que dice tener, mientras que la implantación de los sindicatos firmantes nadie la ha puesto en duda, y c) que tiene por finalidad la regulación de la concesión de permisos a funcionarios, en el ámbito de la Administración del Estado globalmente considerada, para realizar funciones sindicales, orientándose a la consolidación y promoción del hecho sindical en la esfera administrativa así como a la preparación en ella de las correspondientes elecciones.

En atención a estas circunstancias y frente a lo expuesto por la entidad actora resulta forzoso reconocer la racionalidad y la objetividad del modo en que la Administración actuante ha procedido en el caso que nos ocupa.

La A.N.P.E. pretende negar estas circunstancias haciendo valer de modo exclusivo un dato, no trasladable sin más al marco general de la actividad sindical de los funcionarios ante la Administración, cual es el grado de representación alcanzado en las elecciones a la MUFACE, con olvido de otros aspectos del problema que conducen a una conclusión radicalmente distinta, consistente en que con el Acuerdo de 11 de junio de 1985 la Administración ha procedido de modo objetivo y razonable.

La objetividad de la actuación administrativa deriva del hecho de que el Convenio que aquí se discute se firma con los sindicatos que se consideran con mayor implantación, pudiendo afirmarse al respecto que mientras que la de la C.S.I.F., CC.OO. y U.G.T. no ha sido discutida en ningún momento, la de la A.N.P.E., al menos desde el punto de vista sectorial y funcional es limitada y más restringida. La implantación general de los firmantes y no de la A.N.P.E. es así un dato indiscutible y constitucionalmente lícito a los fines que aquí interesan por objetivo (así lo declaró, por ejemplo, la STC 9/1986, ya citada).

La actuación administrativa con ocasión de la firma del Acuerdo de 11 de junio de 1985 resulta además razonable y adecuada por varias razones.

Resulta razonable, en primer lugar, porque si el Acuerdo ha de extenderse a todos los funcionarios y si la A.N.P.E. no tiene implantación definitiva más que en el sector de la educación, de triunfar sus argumentos, admitiríamos el absurdo de afirmar y hacer valer una supuesta representatividad que no va acompañada de la necesaria implantación sectorial de la Administración.

Teniendo en cuenta que ésta no ha acreditado su implantación y su representatividad y no extiende su actuación fuera del sector de la Educación, resulta razonable que la Administración firme con sindicatos como la C.S.I.F., CC.OO. y U.G.T., ya que —como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia— en ellas concurren unas circunstancias objetivas de representación institucional, y de implantación en todas las provincias que impiden colocarlas en el mismo plano que a la A.N.P.E., so pena de introducir disfunciones en el proceso electoral del que el Acuerdo de 11 de junio de 1985 representa un primer acto.

Por otro lado, es claro también que el ámbito de las funciones y de la acción sindical que el Acuerdo cuestionado propicia, coincide con el de los sindicatos firmantes no ajustándose por el contrario al de un sindicato que, como la A.N.P.E., se ha marcado un campo de actuación mucho más limitado.

Conviene tener en cuenta, además, a propósito del criterio utilizado por la STC 184/1987, que las circunstancias que aquí concurren son justamente las contrarias a las que condujeron en ella a la estimación del recurso, puesto que, si el tantas veces citado Acuerdo debe verse como un primer acto de promoción ordenada de la acción sindical en la Administración de cara a la celebración en ella de las elecciones correspondientes, y si en el ámbito de la Función Pública los intereses y el régimen jurídico de los diferentes colectivos funcionariales que la integraron son iguales, no resulta indiferente que en la defensa global de los intereses colectivos de los funcionarios se prime de modo especial y en detrimento de los demás a un concreto sindicato sectorial por mucho que en su sector tenga una influencia, representatividad o implantación decisiva.

Frente al riesgo de distorsión que ello supone debe entenderse que resulta razonable y adecuado que la Administración haya firmado el Acuerdo de 11 de junio de 1985 con organizaciones de amplia base territorial y funcional que aseguran la presencia de los intereses generales de los funcionarios.

7. El Ministerio Fiscal consideró que debe otorgarse el amparo en los términos que expuso en los fundamentos jurídicos de su escrito, que son los siguientes.

La Sentencia que dice impugnada no cumple, en lo que ahora interesa, otro papel que agotar la vía judicial procedente y hace procesalmente viable la presente reclamación (art. 43.1 de la LOTC). Ello quiere decir que el recurso debe quedar limitado al Acuerdo o Acuerdos tantas veces mencionados.

La triple vulneración que se denuncia es, en rigor, una sola: La del derecho a la libertad sindical del art. 28.1, derecho que comprende el que

un sindicato no sea tratado discriminatoriamente por la Administración, que es en definitiva lo que se denuncia por la parte demandante (Vid. STC 23/1983). Por tanto, la lesión de la igualdad queda comprendida en la alegada de libertad sindical. En cuanto a la mención del art. 23.1 (derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos), cuya violación no está explicada en la demanda, ni se ve cómo puede jugar en los hechos a que se contrae el recurso ni, por la solución que vamos a proponer, tiene ninguna relevancia.

La queja de A.N.P.E. es que se ha visto excluida de un acuerdo con la Administración que reconoció a otras agrupaciones sindicales ciertos beneficios de orden asimismo sindical de los que ella se ha visto privada. Su situación —arguye—, equivalente cuando menos a los otros sindicatos beneficiados en cuanto a aceptación entre los funcionarios, no ha sido tenida en cuenta por la Administración, viéndose así discriminada por ésta. La cuestión, en síntesis, consiste en que no le ha sido reconocida la condición de sindicato más representativo que si se le admitió a las organizaciones con las que se suscribieron los acuerdos que se recurren. Y tal condición le corresponde según los datos que en ese momento existían, no celebradas aún elecciones para elegir a los representantes sindicales de los funcionarios públicos. Esos datos, que eran los referentes a las elecciones que representantes de los funcionarios en MUFACE, permitían asegurar que A.N.P.E. tenía una acogida entre los funcionarios que excedía considerablemente a la U.G.T. y CC.OO., y que obligaban a otorgarle esa condición representativa.

Conviene, antes de seguir adelante, hacer mención a que el mismo sindicato ahora recurrente dedujo ante este Tribunal otro recurso de amparo, el núm. 631/86, en el que recayó Sentencia, la 184/1987, que otorgó el amparo. Se trató allí de que A.N.P.E., pese a que obtuvo en las elecciones para representantes de MUFACE un número de votos considerablemente superior a U.G.T. y CC.OO., se vio excluida de toda representación en los órganos de gobierno, administración y representación de MUFACE. La Sentencia dictada reconoció su derecho a la igualdad de trato y a la libertad sindical y a designar vocales en el Consejo General de MUFACE.

Viene a cuento este recordatorio porque lo tramitado en aquella ocasión nos permite conocer datos precisos —que también resultan de los documentos aportados al proceso previo seguido en la presente ocasión— sobre la aceptación entre los funcionarios del sindicato demandante y de los otros que concurren a las elecciones para estar representados en MUFACE (Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado).

De estos datos resulta que A.N.P.E. obtuvo una audiencia muy superior a dos de los sindicatos que han sido admitidos a las negociaciones con la Administración (recordemos: A.N.P.E. logró el 23,99 por 100 de representantes mutualistas, mientras que U.G.T. y CC.OO., conjuntamente, sólo obtuvieron el 5,29 por 100. Y estos eran los únicos antecedentes que entonces disponía la Administración para saber la representatividad de que gozaban las formaciones sindicales entre los funcionarios públicos. No existe razón para que, no disponiendo en esos momentos la Administración más que de esos datos para valorar la implantación de los sindicatos en la función pública, reconozca a unos la cualidad de más representativos y con ello la de ser parte negociadora y finalmente los beneficios establecidos en los Acuerdos impugnados, y, en cambio, prácticamente se les niegue a A.N.P.E. no convocándola a unas negociaciones de carácter sindical cuando tenía justificada audiencia sindical muy superior a algunos de aquéllos. Ya entonces se sabía el significado y condiciones para la mayor representatividad sindical que se disponía en la Ley Sindical de 2 de agosto de 1985 (art. 6), sin discusión posible cuando el acuerdo complementario del mes de septiembre y sin discusión razonable cuando el principal del mes de junio, puesto que el proyecto de Ley estaba ya aprobado en todos sus trámites salvo el final de sanción real al haber sido objeto de recurso de inconstitucionalidad que sería desestimado de modo total (STC 98/1985).

Todo ello permite afirmar, sin extenderse en ulteriores consideraciones, que estamos ante un trato desigual por parte de la Administración, negando a A.N.P.E. lo que a otros sindicatos no mejor situados entonces entre los funcionarios reconoce. Como tiene dicho la doctrina de este Tribunal, siguiendo recomendaciones de la O.I.T., el derecho de sindicación «comprende, sin ninguna duda, el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquella de modo arbitrario o irrazonable» (cita antes efectuada de la STC 23/1983). Debe, por tanto, reconocérsele su derecho en términos semejantes a los recogidos en la mencionada STC 184/1987, esto es, igualdad en trato y de libertad sindical, anulando los acuerdos combatidos y, por vía de consecuencia, la Sentencia del Tribunal Supremo.

8. El 3 de octubre se dictó providencia señalando para la deliberación y votación el día 21 de noviembre, a las once horas.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone por la Asociación Nacional del Profesorado Estatal (A.N.P.E.) contra los siguientes actos o resoluciones: 1.º) El Acuerdo sobre permisos a funcionarios públicos

para dedicarse a actividades sindicales en el ámbito general de la Administración Pública del Estado, suscrito el 11 de junio de 1985 entre la Secretaría del Estado para la Administración Pública y tres organizaciones sindicales -Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, Confederación Sindical Independiente de Funcionarios y Área Pública de Comisiones Obreras-, en virtud del cual se permitía a estas organizaciones liberar cada una de ellas hasta un máximo de 105 funcionarios, es decir, eximirlos de sus funciones públicas al fin indicado de acción sindical y se preveía la concesión, para cumplir el mismo fin, a otras organizaciones sindicales distintas, del número de horas proporcional al grado de representatividad que acrediten; 2.^a) el Acuerdo de 10 de septiembre de 1985, suscrito entre las mismas partes en relación con el ámbito específico del funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia, por el cual se concedía a las mismas organizaciones sindicales y a igual objeto, la liberación de hasta 50 funcionarios a cada una de ellas; 3.^a) la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1977 que, revocando la apelada de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 1986, desestima «totalmente el recurso interpuesto por A.N.P.E. contra el citado Acuerdo de 11 de junio de 1985 sobre permisos a funcionarios».

Alega la demandante de amparo que los Acuerdos administrativos impugnados carecen de justificación objetiva y razonable que explique la diferencia de trato de que ha sido objeto al no ser incluida en los mismos con las organizaciones sindicales beneficiadas, incurriendo, por ello, en vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 23.1 y 28.1 de la Constitución, que han sido también vulnerados por la Sentencia del Tribunal Supremo que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra ellos interpuesto en demanda de protección de los referidos derechos.

2. La delimitación correcta del contenido válido de la pretensión de amparo deducida en los términos expresados requiere unas consideraciones previas que, al mismo tiempo, respondan a las precisiones formales expuestas por el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal.

La primera de ellas consiste en que el recurso se configura por la demandante como de naturaleza mixta en cuanto se dirige contra los Acuerdos administrativos -art. 43 de la LOTC- y contra la Sentencia del Tribunal Supremo -art. 44 de la misma Ley.

Sin embargo, esta configuración es errónea, puesto que frente a la Sentencia se denuncian las mismas vulneraciones que las imputadas a los Acuerdos de la Administración, sin añadir a éstas violación autónoma alguna que se estime directamente ocasionada por aquella y ello hace manifiesto que a la Sentencia no cabe atribuir otro significado que no sea el de cumplir con la función formal de agotar la vía judicial previa exigida por el art. 43.1 de la LOTC y, por tanto, que el recurso de amparo es únicamente incardinable en la vía procesal prevista en este precepto, careciendo dicha resolución judicial de relevancia para ser incluida en la cuestión de fondo.

La segunda consideración nos conduce a eliminar del debate procesal la denuncia de violación del derecho reconocido en el art. 23.2 de la C.E., pues no sólo los escritos de la demandante carecen de desarrollo alguno de la misma e incluso de otra referencia que no sea su mera invocación formal, sino que, además, se trata de un derecho que la Constitución garantiza a los ciudadanos y no a los sindicatos, según ha declarado este Tribunal en las SSTC 53/1982, de 22 de julio, y 23/1983, de 25 de marzo.

En tercer lugar, procede señalar que el derecho de libertad sindical incluye la prohibición de trato diferenciado de los sindicatos que no responda a criterios objetivos y, por ello, el principio de igualdad está subsumido en el derecho, de tal forma que la vulneración del primero conlleva la del segundo (STC 184/1987, de 18 de noviembre) con la consecuencia de que ambos deben ser examinados conjuntamente, conforme a la doctrina establecida en la STC 53/1982 con remisión expresa a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Y, por último, procede rechazar la alegación del Letrado del Estado en la que sostiene que del recurso de amparo debe excluirse el Acuerdo de 10 de septiembre de 1985, pues la circunstancia de que el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo cite tan sólo al de 11 de junio del mismo año carece de trascendencia a tal efecto, dado que en la demanda del recurso contencioso-administrativo se amplió el recurso al citado Acuerdo de 10 de septiembre y la Sentencia de primera instancia enjuicia ambos Acuerdos, siendo, por tanto, ambos impugnados en la vía contenciosa por la demandante como lesivos de los derechos constitucionales y combatidos como tales en la pretensión de amparo aquí deducida.

Las anteriores consideraciones dejan limitado el problema litigioso a determinar si la asociación demandante ha sufrido trato discriminatorio al haber sido excluida, de manera injustificada, de las ventajas conferidas en los Acuerdos recurridos a otras organizaciones sindicales, respecto de las cuales entiendo la demandante que ostenta el mismo nivel de implantación o representatividad en el ámbito funcional en atención al cual se concedieron aquéllas.

3. El problema de la singular posición jurídica, atributiva de ventajas en la acción sindical, que algunos sindicatos pueden alcanzar en relación con otros de menor implantación o representatividad, ha sido objeto de un número importante de Sentencias de este Tribunal

-además de las citadas y, entre otras, las SSTC 65/1982, de 10 de noviembre; 20/1985, de 14 de febrero; 98/1985, de 29 de julio, y 39/1986, de 31 de marzo- que establecen la doctrina general, según la cual, el derecho al trato igualitario que tienen todos los sindicatos no es incompatible con la utilización, por parte de los poderes públicos, de criterios dirigidos a seleccionar, en evitación de una posible atomización sindical, a aquellos sindicatos que gocen de una especial implantación, audiencia o consideración dentro del colectivo en el que ejercen su actividad y, en atención a ello, concederles determinadas facilidades, apoyo y ventajas que potencien y favorezcan su acción, que no se reconocen al resto de los sindicatos, siempre y cuando la selección se realice según criterios objetivos que impidan diferencias de trato injustificadas o la introducción de elementos de parcialidad o arbitrariedad, pues en estos casos la diferenciación contradice el principio de igualdad con quebrantamiento del libre e igual disfrute de la libertad sindical.

De acuerdo con esta doctrina, cuando un sindicato acude al recurso de amparo denunciando trato discriminatorio en relación con otras organizaciones sindicales a las que le conceden especiales ventajas que a él se le niegan, la tarea del Tribunal Constitucional reside en revisar si el diferente trato cuenta o no con justificación objetiva razonable.

4. En el supuesto del presente recurso, la revisión de los criterios de diferenciación utilizados por el poder público para conceder a U.G.T., CC.OO. y C.S.I.F. los beneficios previstos en los Acuerdos recurridos y negarlos a la asociación sindical demandante requiere destacar que dichos Acuerdos, adoptados antes de que se hubiesen celebrado elecciones en la Administración del Estado, tuvieron por objeto instrumentar, provisionalmente, algunos mecanismos que posibilitaran el ejercicio de la acción sindical a las organizaciones sindicales actuantes en el ámbito general de dicha Administración -Acuerdo de 11 de julio- y en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia -Acuerdo de 10 de septiembre-, a cuyo efecto reconoce mayor grado de representatividad a las organizaciones que los suscribieron en uso de los criterios, que considera ser los únicos disponibles, de grado de participación institucional, implantación territorial y obtención de un mínimo de votos emitidos en elecciones celebradas hasta el momento en la Administración, criterios que son citados de manera genérica e indeterminada, sin especificar datos cuantitativos o de significación numérica.

Frente a ello, la demandante alega que su condición de «sindicato más representativo» no puede negarse ante la realidad de que las únicas elecciones en el ámbito funcional con resultados conocidos en la fecha de dichos Acuerdos son las celebradas para la composición de la Asamblea General de MUFACE, antes de la reforma operada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la que obtuvo cerca de una cuarta parte de los vocales electivos (23,9 por 100 frente a los porcentajes del 31,71 del C.S.I.F. y al 5,29 conseguido conjuntamente por U.G.T. y CC.OO).

Los criterios y datos expuestos son los mismos que condujeron a la STC 184/1987, de 18 de noviembre, a conceder el amparo solicitado por la misma asociación aquí demandante en el recurso 631/1986, en el que se planteó un supuesto de sustancial identidad al presente, ya que el diferente contenido de los actos representativos recurridos -de participación institucional en aquel caso y de concesión de crédito horario en éste- no altera la unidad de temática que existe entre ambos en los que se plantea el mismo problema de resolver si el trato preferente concedido, en el ámbito de la función pública estatal, a los sindicatos U.G.T., CC.OO. y C.S.I.F. frente a la asociación sindical A.N.P.E. encuentra justificación objetiva razonable, teniendo en cuenta que los criterios de selección utilizados y los datos cuantitativos presentes han sido los mismos en uno y otro supuesto.

Esta identidad de tema a decidir hace patente que la resolución de este recurso deba seguir las líneas de razonamiento empleadas en la citada Sentencia, siendo decisiva a tal fin la idea de que los poderes públicos «pueden válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial y funcional, que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo pueden tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en este concreto ámbito».

La aplicación de esta idea a iguales circunstancias que las contempladas por la referida Sentencia conducen necesariamente a la estimación del recurso de amparo en cuanto va dirigido contra el Acuerdo de 10 de septiembre, pues acreditada la suficiente representatividad de la demandante en el ámbito concreto del funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia su exclusión de las ventajas concedidas en el mismo se manifiesta ser debida a un criterio subjetivo e injustificado que vulnera el derecho a la igualdad sindical reconocido por el art. 28.1 de la Constitución.

Por el contrario no puede acogerse el amparo respecto al Acuerdo de 11 de junio de 1985, puesto que al haber sido éste suscrito con referencia al ámbito general de la función pública estatal, que excede del sector específico propio de la actividad sindical de la demandante, su exclusión en atención a esta circunstancia resulta ser consecuencia de un criterio selectivo que no puede calificarse de irrazonable o caprichoso por guardar adecuación objetiva con la finalidad que motivaron la concesión

de beneficios sindicales a otras organizaciones sindicales de carácter intersectorial, lo cual no ocurría en el supuesto de la Sentencia mencionada en el que la relación de adecuación tuvo el distinto referente de las funciones y ámbito del órgano en cuya falta de participación se fundaba el recurso.

5. Por consiguiente, procede la estimación parcial del recurso en los términos expresados, lo cual, a su vez, plantea el problema de determinar cual ha de ser el contenido de nuestro pronunciamiento estimatorio.

A tal efecto, no puede desconocerse que las ventajas del citado Acuerdo de 10 de septiembre fueron concedidas de manera provisional para fomentar la acción sindical de las organizaciones favorecidas con vista a las primeras elecciones a celebrar, las cuales ya han sido realizadas con los resultados publicados en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de marzo de 1988, habiéndose, en consecuencia, agotado su finalidad, encontrándonos en la actualidad con distintos datos de representatividad, concepto dinámico que depende del porcentaje de audiencia que se obtenga en las elecciones que sucesivamente vayan celebrándose, y tales circunstancias no dejan margen a otra decisión que no sea la de reconocer el derecho a no ser excluida del Acuerdo de 10 de septiembre, que tenía la asociación demandante en el momento de suscribirse y anular la Sentencia del Tribunal Supremo en la medida en que no lo declaró lesivo del derecho a la libertad sindical.

29166 *Sala Segunda. Sentencia 218/1988, de 22 de noviembre. Recurso de amparo 1.008/1986. Contra Sentencia de la Audiencia de Cádiz, revocatoria de la dictada por el Juzgado de Distrito de La Línea de la Concepción, dictada en autos de cognición. Vulneración del derecho de asociación. Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Bugué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.008/86, interpuesto por don Angel Rodríguez Brioso, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto y asistido del Letrado don Alberto de Lucas Romani, contra Sentencia de la Audiencia de Cádiz que revoca la dictada por el Juzgado de Distrito de La Línea de la Concepción en autos de cognición. Ha comparecido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 19 de septiembre de 1986 se presentó en este Tribunal escrito del Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, en nombre y representación de don Angel Rodríguez Brioso, que actúa en representación de la Asociación «Círculo Mercantil». En dicho escrito se interponía recurso de amparo contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 31 de julio de 1986, que revoca en apelación civil la dictada por el Juzgado de Distrito de La Línea de la Concepción en fecha de 4 de abril de 1986. Del escrito de la demanda y documentos que la acompañan, resulta, en síntesis, lo siguiente:

A) La Junta Directiva de la Asociación «Círculo Mercantil» acordó el mes de diciembre de 1985 privar al socio don Juan Ruiz Benítez de sus derechos como socio propietario de dicha entidad, por considerar que había cometido falta grave, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de la citada Asociación.

B) También la Junta Directiva, el 18 de enero de 1986, a la vista del escrito que le dirigen unos cien socios, acordó dar de baja a los socios don Francisco Carrero Bermejo y don Juan Samuel Fernández, de acuerdo asimismo con lo preceptuado en los Estatutos.

C) Los tres socios indicados recurrieron ante el Juzgado de Distrito de La Línea de la Concepción contra su separación de la entidad. El Juzgado por Sentencia de 4 de abril de 1986 desestimó la demanda. Apelada la Sentencia, la Audiencia Provincial de Cádiz la revocó en Sentencia de 31 de julio y estimó la demanda de los socios recurrentes, condenando al «Círculo Mercantil» a readmitirlos en su condición de socios.

D) Entiende la entidad solicitante del amparo que la Sentencia de la Audiencia vulnera el art. 22 de la Constitución, que reconoce el derecho de asociación, ya que entra a analizar si los socios han cometido o no una falta grave, siendo así que, con arreglo a la naturaleza de ese

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado y, en su virtud,

1.º Reconocer a la entidad recurrente su derecho a la igualdad de trato y a la libertad sindical.

2.º Anular el Acuerdo de 10 de septiembre de 1985, suscrito entre la Secretaría del Estado para la Administración Pública y organizaciones sindicales de U.G.T., C.C.OO. y C.S.I.F., así como la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1987 en cuanto no declaró dicho Acuerdo lesivo del derecho a la libertad sindical.

3.º Desestimar el amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

derecho y a lo preceptuado en el art. 10 del Decreto de 20 de mayo de 1965, el régimen de las asociaciones se determina por sus estatutos y por los Acuerdos válidamente adoptados por la Asamblea General y órganos directivos competentes. En este caso, el art. 19 de los Estatutos, que dispone que los socios propietarios que cometan falta que, a juicio de la Directiva o expuestas a ésta por quince socios al menos, lastimen el buen nombre de la Sociedad, perderán sus derechos total o parcialmente. Concluye el recurrente solicitando la nulidad de la Sentencia de la Audiencia y que se declaren válidos los acuerdos de dicha asociación en los que se acordó la pérdida de la condición de socios propietarios de los señores Ruiz Benítez, Carrero Bermejo y Fernández Fernández.

2. Por providencia de 2 de octubre de 1986 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda, requerir a la Audiencia Provincial de Cádiz y al Juzgado de Distrito de La Línea de la Concepción para que remitan las correspondientes actuaciones e interesar de los mismos órganos judiciales el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento a excepción del recurrente, que ya aparece personado. La representación del recurrente solicitó, por escrito de 23 de enero de 1987, la suspensión de la Sentencia impugnada. Substanciado el incidente de suspensión, la Sala Segunda de este Tribunal acordó denegar la suspensión por Auto de 18 de febrero de 1987. Una vez recibidas las actuaciones, sin que se produjese ninguna personación, la Sección Cuarta del Tribunal acordó otorgar un plazo común de veinte días al solicitante del amparo y al Ministerio Fiscal para que formularan las alegaciones que estimasen procedentes.

3. El solicitante del amparo se ratificó en lo expuesto en la demanda. El Fiscal, tras un breve resumen de los hechos, señala que el derecho de asociación como derecho fundamental se predica no sólo de la entidad social, sino también de los socios. En la relación recíproca entre los socios y la asociación pueden surgir conflictos que deben ser resueltos de manera imparcial y de conformidad con el Derecho, y para eso es necesario el sometimiento de la asociación y de los socios a los Tribunales de justicia. El mismo Decreto de 20 de mayo de 1965, invocado por el recurrente, reconoce en su art. 12 el derecho de los asociados a impugnar judicialmente los Acuerdos y actuaciones de la asociación que sean contrarios a los estatutos. El recurrente pretende que el derecho de asociación se conculca, porque el Tribunal entra a conocer de la discordia surgida entre la Asociación y tres de los socios, a consecuencia del Acuerdo que priva a dichos socios de su calidad de tales. Pero los derechos fundamentales no son absolutos y una asociación no es un ente aislado, sino que actúa en un entramado social regido por el Derecho. En el caso presente la Sentencia impugnada no supone una vulneración del derecho de asociación, pues lo afirma no sólo respecto al ente asociativo sino también respecto a los socios. Si se admitiese, como pretende la actora, la imposibilidad de acceder a los Tribunales para impugnar Acuerdos adoptados de acuerdo con estatutos, resultaría que los derechos de los asociados estarían sometidos a la voluntad unilateral de los órganos de la asociación y a la interpretación subjetiva de éstos. El socio quedaría indefenso. Por ello, aunque un acuerdo se tome en la forma prevista por los Estatutos, el fondo de ese acuerdo puede ser contrario a los derechos del socio y esta posible desconformidad puede ser objeto de impugnación judicial. Esto es lo ocurrido en el presente caso. La Sentencia de la Audiencia ha declarado la inexistencia de la falta grave atribuida a los socios y con esta decisión no vulnera el art. 22 de la Constitución. Concluye el Fiscal solicitando la desestimación del amparo.

4. Por providencia de 7 de noviembre de 1988 la Sala Segunda de este Tribunal acordó señalar el día 21 de noviembre del mismo año para deliberación y fallo.