

**27389** Sala Primera. Recurso de amparo núm. 631/1986. Sentencia núm. 184/1987, de 18 de noviembre.

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 631/1986, promovido por la Asociación Nacional del Profesorado Estatal, representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibertía, y bajo la dirección del Abogado don José M. Davila Sánchez, respecto del acto de constitución provisional del Consejo General de los Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) de fecha 23 de abril de 1985, y en el que han sido parte el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. El Procurador de los Tribunales don José L. Martín Jaureguibertía, por escrito que tuvo entrada el día 11 de junio de 1986, interpuso en nombre de la Asociación Nacional del Profesorado Estatal de E.G.B., Asociación Sindical (A. N. P. E.), recurso de amparo constitucional conforme a los arts. 43 y 44 LOTC, por entender que el acto de constitución provisional del Consejo General de la MUFACE, de 23 de abril de 1985, y la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1986 han vulnerado los derechos fundamentales contenidos en los arts. 14, 28.1 y 24.1 C.E.

2. La demanda de amparo se funda, en síntesis, en los siguientes hechos y alegaciones:

a) La entidad recurrente, que conforme a la legislación anterior a la reforma operada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, contaba en la extinguida Asamblea General de la MUFACE con 59 vocales (el 23,9 por 100 del total de los miembros de la misma) resultó excluida de toda representación en el Consejo General de la MUFACE, órgano que, conforme a la Disposición adicional tercera.1, fue estructurado por el Real Decreto 344/1985, de 6 de marzo. En efecto, al constituirse el 23 de abril siguiente dicho Consejo General, la Organización Sindical ahora recurrente resultó excluida, siendo así que -según dice la demandante- casi la cuarta parte de los funcionarios civiles del Estado que se integran en la Mutualidad pertenecen a dicha Organización.

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la vía de la Ley 62/1978 ante la Audiencia Nacional, se dictó Sentencia estimatoria el 23 de noviembre de 1985, anulando el acto de constitución provisional del Consejo General de MUFACE y de su Comisión Permanente que había tenido lugar el 23 de abril de 1985. La representación de la Administración del Estado interpuso recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictándose Sentencia el 13 de abril de 1986 por la que se revocó la Sentencia apelada desestimándose el recurso contencioso-administrativo especial promovido por la A.N.P.E., por no vulnerar el acto impugnado los derechos fundamentales de la Constitución invocados.

c) Tras remitirse a los fundamentos jurídicos contenidos en la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional que resultó favorable a la tesis de la entidad demandante, y con invocación de la Sentencia de este Tribunal núm. 98/1985, plantea ésta la cuestión de si su exclusión del Consejo General de MUFACE, con otorgamiento de la representación de los mutualistas en exclusiva a las organizaciones sindicales U.G.T., CC. OO. y C.S.I.F., ha vulnerado el derecho a la igualdad y a la libre sindicación que se recogen en los arts. 14 y 28.1 C.E., por dar lugar a una diferencia de trato no justificada en criterios objetivos y en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso.

La raíz del problema -dice la demandante- se sitúa en el concepto de «mayor representatividad sindical» referido, en principio, a un ámbito laboral y que se ha extrapolado a la esfera de la función pública, con olvido de que, como ha declarado este Tribunal (STC 57/1982), la distinción entre personal funcionario y personal laboral es básica en la legislación vigente, lo que se refleja en la exclusión de la relación de servicios de la función pública de la Ley 8/1980, sobre el Estatuto de los Trabajadores.

Añádase a esto que, en la esfera de la función pública, no se han celebrado aún elecciones sindicales de carácter general que permi-

tan disponer de unos criterios objetivos aptos para otorgar la consideración de «sindicato más representativo», siendo bien sabido que el protagonismo sindical entre los funcionarios públicos tiene por sujetos a entidades sindicales diferentes a las que actúan en el mundo laboral.

Por otra parte, en el ámbito específico de la MUFACE, resulta aún más evidente la ausencia de criterios objetivos que permitan justificar la exclusión de la A.N.P.E. del Consejo General de la MUFACE, dado que se han celebrado reiteradas elecciones que permiten determinar cuál es la auténtica representatividad de los sindicatos actuantes en dicho ámbito, en el que frente al 5,29 por 100 que obtuvieron U.G.T. y CC. OO. gracias a concurrir en candidatura conjunta, la A.N.P.E. logró el 29,99 por 100 de los Vocales de la extinguida Asamblea General.

Entiende la recurrente que la Sentencia del Tribunal Supremo, al acoger la tesis de la representación de la Administración (que justifica la exclusión de la A.N.P.E. del Consejo General en razón a que no está implantada en todo el ámbito de la Administración Civil del Estado y no tiene la consideración de más representativa en todo el ámbito de la Administración, dando así una interpretación aberrante de las normas sobre designación transitoria de vocales en aquel Consejo), debe ser declarada nula por vulneración de los preceptos constitucionales indicados.

Por otra parte, la resolución del Tribunal Supremo se ha dictado en situación de indefensión con relación a la A.N.P.E. por no habersele conferido en ningún momento de la fase de apelación el trámite de alegaciones, infringiendo así lo dispuesto en el art. 100.3 de la LJCA.

Terminaba solicitando que se declare la nulidad de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, restableciendo a la Entidad recurrente en la integridad de sus derechos constitucionales, en los términos de la parte dispositiva de la Sentencia de la Audiencia Nacional.

3. La Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 17 de septiembre de 1986, admitir a trámite la demanda de amparo formulado y, en aplicación del art. 51 de la LOTC, interesar de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo la remisión de certificación o fotocopia advenida de las respectivas actuaciones seguidas en los procedimientos ante ellos tramitados; de igual forma se interesó de la Audiencia Nacional el emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en la vía judicial para que pudieran comparecer en este proceso constitucional.

4. Recibidas las actuaciones interesadas y constando haberse verificado el emplazamiento antes aludido, la Sección Primera de este Tribunal, que continuó la tramitación del recurso, acordó por providencia de 19 de noviembre de 1986 otorgar un plazo común de veinte días a la solicitante de amparo, al Ministerio Fiscal y al Letrado de Estado, que había presentado escrito compareciendo en el presente recurso, para que formularan las alegaciones que estimasen convenientes.

5. La entidad recurrente en amparo formuló sus alegaciones, comenzando por referirse a que, tras la Ley 29/1975, de 25 de junio, y normas de desarrollo, se han efectuado elecciones para renovar por mitad, cada dos años, los Vocales de la Asamblea General de MUFACE, elecciones a las que concurrían las organizaciones sindicales, decantándose una mayor o menor representatividad de éstas según el respaldo recibido. Extinguido dicho órgano y constituido provisionalmente el Consejo General de MUFACE, de dicho acto es excluida A.N.P.E., cuando hasta aquel momento ostentaba la representatividad de casi la cuarta parte de los funcionarios civiles del Estado en la Mutualidad, lo que motivó el recurso contencioso-administrativo previo de A.N.P.E., organización sindical legalmente constituida y sólidamente implantada en el ámbito de la función pública, a la que la Administración viene discriminando de forma reiterada, lo cual ha originado otros procesos.

Tras referirse a otros antecedentes, la entidad recurrente indicaba que el acto de constitución del Consejo General de MUFACE, regulado por el art. 2 y la disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985, ha contravenido los arts. 14, 23 y 28.1 de la C.E., al excluirle injustificadamente. Al respecto alegaba, en primer lugar, con cita de las SSTC 57/1982 y 98/1985, que no pueden extrapolarse al ámbito de los funcionarios públicos los resultados de las elecciones sindicales habidas en el mundo laboral, no atribuir, sin más datos objetivos, el carácter de organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de los funcionarios públicos a los sindicatos que la han conseguido en las elecciones de la esfera laboral, sobre todo si la atribución de tal carácter va unida a unas concesiones de las que se excluye a otros sindicatos; así, en el presente caso, a C.S.I.F. se ha conferido tal carácter sólo en la esfera de la función pública y no se ha pretendido la exclusión de los otros dos sindicatos, sino corregir la diferencia de trato injustificado que supone la exclusión de A.N.P.E..

Se refería a continuación a la doctrina de este Tribunal sobre la mayor representatividad, en la que se basaba el argumento de que el ámbito, respecto al que habría de medirse la posible objetividad del criterio diferenciador aplicado en el caso, sería el de la MUFACE y en él acreditaba una cuarta parte de los delegados, mientras que CC. OO. y U.G.T. no alcanzaban por sí solo el 5 por 100, por lo que la decisión administrativa no se funda en hechos que expliquen la distinción establecida entre los dos sindicatos citados y A.N.P.E.

Argumentaba seguidamente el solicitante de amparo que el acto administrativo violaba el art. 23.1 C.E., pues los funcionarios tienen derecho a participar en los asuntos concernientes a la MUFACE, como ente público, bien por representantes elegidos, bien por medio de sus propios sindicatos. Fundaba tal afirmación en la STC 53/1982, destacando que el Real Decreto 344/1985 atribuyó, tal vez de forma inconstitucional, la participación en MUFACE a los sindicatos de funcionarios, cuando hubiera resultado más ajustado a nuestra Carta Magna el sistema de la Ley 29/1975, pero, si se admite como válido el sistema de participación a través de las organizaciones sindicales, la exclusión de A.N.P.E. vulnera el art. 23 citado.

Indicaba, por último, que la Sentencia del Tribunal Supremo igualmente violó los preceptos constitucionales citados, al acoger la tesis de la Administración, fundada en el art. 2 del Real Decreto 344/1985, de que los sindicatos debían estar implantados y ser los más representativos en todo el ámbito de la Administración Civil del Estado —sin que tal precepto incluya esa expresión «todo»— además de tener una representación superior al 5 por 100 en la Asamblea anterior. Dicha Sentencia también infringió el art. 24.1 C.E., pues en la apelación no se le ha dado trámite para formular alegaciones en oposición a las expresadas por la Administración, defecto que le ha causado indefensión.

6. El Letrado del Estado efectuó sus alegaciones, examinando, en primer lugar, el carácter mixto del amparo formulado y la violación aducida del art. 24.1 C.E.; reconocía dicho carácter mixto en el presente amparo y, en cuanto a la segunda cuestión, indicaba que se funda no tanto en un acto (la Sentencia) cuanto en una omisión, la negación de un trámite específico de alegaciones, que sólo se hizo perceptible al notificarse la Sentencia, pero tal violación no existió, de conformidad con el art. 9.3 de la Ley 62/1978, con arreglo al cual el apelado en tal proceso sumario y urgente debe formular alegaciones al personarse, interpretación ésta confirmada por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones que cita.

Se refería, seguidamente, el Letrado del Estado a la Disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985 y su interpretación por el Secretario de Estado para la Administración Pública, citando las normas de aquél y reiterando lo acaecido respecto a la constitución del Consejo General de MUFACE, para destacar que el acto supuestamente lesivo de los derechos fundamentales de A.N.P.E. no es tanto el de constitución del Consejo General citado, cuanto la decisión tomada por el Secretario de Estado de distribuir los nueve puestos entre C.S.I.F., U.G.T. y CC. OO., tres centrales sindicales que formaban parte de la anterior Asamblea y que tienen en común una nota, que la separa de las otras asociaciones presentes en dicha Asamblea, entre ellas de A.N.P.E.; cual es la de ser organizaciones sindicales de carácter general, global o intersectorial, implantadas en todo el ámbito de la Administración Civil del Estado. El Secretario de Estado decidió la participación de éstas, excluyendo a los particulares o sectoriales, de implantación o ámbito funcional más limitado, como A.N.P.E.

Tal interpretación y aplicación de la Disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985 —argumentaba el Letrado del Estado— no ha supuesto violación del derecho fundamental de la actora a no ser discriminada, pues no es una actuación arbitraria e irrazonable, sino una opción legítima, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal, en Sentencias que cita, ya que cabe demostrar la adecuación de la diferenciación adoptada.

La gestión de MUFACE se refiere al colectivo o categoría de los funcionarios civiles del Estado, no a un grupo de éstos caracterizados por formar parte de un Cuerpo o Cuerpos o prestar servicios en un Ministerio; los interesados como mutualistas en MUFACE son los funcionarios civiles del Estado, en cuanto tales, no en cuanto pertenecen a un Cuerpo o escala o están adscritos o destinados en un Ministerio; es, por tanto, congruente y adecuado a las funciones de MUFACE que las organizaciones sindicales que forman uno de sus órganos tengan carácter intersectorial e implantación en toda la Administración, pues así se cumple la exigencia constitucional de participación de los «interesados» en la Seguridad Social y se garantiza la presencia y defensa de los intereses de todos los funcionarios civiles del Estado considerados en globo y como tales y no los parciales o sectoriales de los funcionarios de un Cuerpo, escala o Ministerio. Si se ha estimado lícita constitucionalmente la erradicación de la representatividad para potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), *a fortiori* no cabe reprochar inconsuetud

nalidad a una decisión que se limita a imponer la adecuación entre el carácter del órgano y el interés que en él ha de representarse (el de todos los funcionarios civiles del Estado, no el de los pertenecientes a concretos Cuerpos, Escalas o Ministerios, y que sólo pueden expresar las organizaciones intersectoriales implantadas en toda la Administración).

Refiriéndose al hecho de que el Presidente de A.N.P.E. fuese designado Vocal por C.S.I.F., entiende que es una manifestación evidente de la voluntad de hacerse oír a través de un cauce sindical no limitado sectorialmente.

Terminaba aludiendo a otros argumentos, aparte de los expuestos en el recurso contencioso, que corroboran que la decisión del Secretario de Estado se ajusta a Derecho, cuales son que la Disposición transitoria primera del Real Decreto proporciona un criterio transitorio mientras no pueda utilizarse el de presencia en el Consejo Superior de la Función Pública, pero no dispensa de la exigencia de implantación general del art. 2.1 del mismo, y que la relación de congruencia entre órgano e interés se refuerza si se tiene en cuenta lo que sucede con otras entidades gestoras de otros regímenes de seguridad social, criterio de analogía con éstas impuesto por Disposición adicional tercera de la Ley 30/1984, y que debe entenderse acogido por el Real Decreto 344/1985.

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional formuló igualmente sus alegaciones, exponiendo, ante todo, los antecedentes de hecho y motivos del recurso, para, a continuación, exponer los fundamentos jurídicos aplicables al caso, comenzando, entre estos últimos, por indicar que el recurso contiene una doble impugnación, cada una de ellas autónoma, si bien la resolución sobre si hubo lesionado el derecho de libertad sindical de la recurrente haría carecer de sentido o de significado práctico entrar en el análisis de la infracción del derecho de tutela judicial de la Sentencia. No obstante, estimaba conveniente zanjar lo relativo a la indicada lesión del derecho a la tutela judicial por la Sentencia, desechándola, pues la ordenación de la apelación en el procedimiento especial de la Ley 62/1978, que obliga a alegar en el momento de comparecer, y no es incompatible con la Constitución como este Tribunal ha dicho en las resoluciones que cita.

Se centra el Fiscal, seguidamente, en la violación de los arts. 14 y 28.1 C.E., comenzando por recordar, con cita de la STC 23/1983, que el derecho de libertad sindical, que entraña el de igualdad de las asociaciones sindicales, absorbe el principio de igualdad consagrado en el art. 14 y comprende el derecho a que la Administración no se interfiera en la actividad de tales organizaciones y el derecho de éstas a no ser discriminadas entre sí por aquélla de modo arbitrario o irrazonable. Tras ello, se extiende sobre la discriminación alegada en la interpretación dada a la Disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985 y sobre la composición de la antigua Asamblea en comparación con la que se ha dado al Consejo General, para, a continuación, expresar que debe sentarse la inicial premisa de la condición sindical de A.N.P.E., no puesta en duda, y que el problema a dilucidar —si la exclusión de A.N.P.E. es una medida discriminatoria— requiere entrar a examinar la interpretación dada a la norma reglamentaria citada por afectar directamente al derecho de actividad sindical, una de cuyas manifestaciones es la presentación de candidatos para la elección de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, según el art. 2.2.d) de la LOLS.

Entiende el Ministerio Fiscal que el texto del Real Decreto 344/1985 es lo suficientemente ambiguo como para sostener las dos interpretaciones ofrecidas; ahora bien, la LOLS —proyecto de Ley aprobado legislativamente al publicarse el Real Decreto y conocido por los órganos de la Administración— no hace referencia alguna al hablar de representatividad sindical a que ésta se vea afectada por el ámbito sectorial del Sindicato, sino que habla de obtención de «especial audiencia» de un 10 por 100 o más del total de los miembros de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas—, y A.N.P.E. excedía en su representación de ese 10 por 100 y la Disposición transitoria parte de la composición y representación de la extinguida Asamblea. Por ello, cualquier disposición que excluye a una organización sindical de lo que es su cometido propio, según el art. 2 de la LOLS —aquí representación en un órgano de la Administración Pública en los términos previstos en la norma correspondiente— hay que tenerla por vulneradora del art. 28.1 C.E.. Significa esto que la eliminación de A.N.P.E., con una representatividad del 23,99 por 100 en la anterior Asamblea en virtud de las correspondientes elecciones, lesionó su derecho a ser tratada igualitariamente por la Secretaría de Estado a la hora de nombrar provisionalmente a los miembros del Consejo de MUFACE, teniendo en cuenta la representación en la extinguida Asamblea, conforme ordena la norma aplicada.

La interpretación de la Disposición transitoria del Real Decreto 344/1985, desde la óptica que impone la LOLS a fijar la actuación y representación sindical y la dimensión del derecho proclamado por el art. 28.1 C.E., obliga a que la composición provisional del Consejo General respete una línea de proporcionali-

dad según la composición de la desaparecida Asamblea, una vez observados los mínimos de representatividad que se establecen y salvando la imposibilidad de fracciones.

Terminaba solicitando el otorgamiento del amparo y la anulación de la resolución recurrida del Presidente general de MUFACE, debiendo respetar la nueva resolución que dicte la debida proporcionalidad de los miembros en representación de los funcionarios en dicho Consejo General con la representación ya existente en la extinguida Asamblea General de MUFACE.

8. Por providencia de 10 de junio de 1987 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 21 de octubre de 1987, quedando concluida el 10 de noviembre.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Es obligado comenzar por exponer cuál sea el objeto del presente recurso de amparo, para, una vez delimitado ello, analizar las vulneraciones constitucionales aducidas en la extensión que cada una merece y, por tal razón, con especial detenimiento en la queja de fondo esencial de la parte recurrente, relativa a la lesión de su derecho de libertad sindical.

Dentro del marco del art. 44 de la LOTC se inserta la alegada violación del art. 24.1 C.E. que, como indicaba con precisión el Letrado del Estado, traería causa de la omisión en que habría incurrido el Tribunal Supremo al no haber conferido el trámite de alegaciones a la parte aquí recurrente en ningún momento de la fase de apelación del recurso contencioso-administrativo. Tal sería uno de los objetos de este proceso constitucional, centrado en dicha omisión más que en la Sentencia del Tribunal Supremo.

Junto a ello, la solicitante de amparo en su demanda invocaba como violados los arts. 14 y 28.1 C.E. por el acto de constitución provisional del Consejo General de la Mutualidad de los Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) de fecha 23 de abril de 1985 y por la Sentencia de 7 de abril de 1986 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, solicitando la nulidad de aquel acto y la de tal Sentencia. La delimitación que la parte hace, así, de este otro objeto del proceso es imprecisa, pues la resolución judicial citada no es acto directo e inmediatamente causante de la vulneración invocada, sino mera confirmación del acto administrativo antecedente, al que debe entenderse referida la impugnación en el marco del art. 43 de la LOTC. Pero, por otra parte, dicho acto vulnerador de los derechos ex arts. 14 y 28.1 C.E. no sería propiamente el de constitución provisional del Consejo General de MUFACE de 23 de abril de 1985, como se dice, pues tal acto es el final de un acto complejo, cuya raíz estaría en la decisión del Presidente del citado Consejo General [(el Secretario de Estado para la Administración Pública, según el art. 2.1.a) del Real Decreto 344/1985)], al amparo de la Disposición transitoria primera, párrafo 2, del Real Decreto mencionado, que, al determinar los Vocales de dicho órgano correspondientes a la representación de los funcionarios, excluyó a A.N.P.E., siendo los actos subsiguientes de consumación o agotamiento de tal exclusión.

Ninguna otra precisión es necesaria respecto al objeto de este recurso -sin perjuicio de las consideraciones que puedan venir obligadas sobre el alcance de un eventual pronunciamiento estimatorio.

2. Tampoco resulta indispensable analizar cuál deba ser el orden técnico correcto en el examen de uno y otro objeto de este recurso, ya expuestos, cuestión sobre la que las partes y el Ministerio Fiscal se han extendido, pero que es innecesario examinar aquí, desde el momento en que nada impide comenzar dejando sentado que la lesión del derecho a una tutela judicial efectiva y a la no indefensión, presuntamente causada por no dar trámite de alegaciones a la aquí recurrente, carece de fundamento. Ello es así, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en STC 109/1985, de 8 de octubre (fundamento jurídico 4.º), y en Autos de 7 y 21 de noviembre de 1984 respecto a supuestos semejantes, porque se trata en el presente caso del recurso de apelación en procedimiento contencioso-administrativo acomodado a los trámites de los arts. 6 y siguientes de la Ley 62/1978, que articula una segunda instancia breve y sumaria, en la que el momento para realizar alegaciones, en oposiciones al escrito razonado de la parte apelante, es al comparecer ante el Tribunal Supremo. Si la recurrente, asistida por Letrado, no lo hizo así, la omisión de sus alegaciones sólo obedeció a su conocimiento erróneo de las reglas procesales o a negligencia o desacierto, causantes de su indefensión, no imputable al Tribunal Supremo.

3. Podemos centrar ya el análisis en las pretensiones formuladas que se insertan en el marco del art. 43 de la LOTC, reiterando lo ya adverbido sobre el acto o actos causantes de la infracción de los arts. 14 y 28.1 C.E. y advirtiendo ahora la improcedencia de examinar la alegación que A.N.P.E. ha realizado, en el trámite del art. 52 de la LOTC, de violación del derecho a participar en los asuntos públicos, proclamado por el art. 23.1 C.E., pues ello constituye materia que excede del objeto del proceso, tal como la

demanda lo fija y único a resolver, con independencia del desacierto de fondo en las alegaciones de la parte al respecto. Se ciñen, pues, nuestras consideraciones a si la exclusión o no intervención de A.N.P.E. en el Consejo General de MUFACE, constituido al amparo de la Disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985, por decisión del Secretario de Estado para la Administración Pública ha supuesto una vulneración de los derechos fundamentales de igualdad y libertad sindical de tal entidad.

4. Conviene, ante todo, tener presente que la Asociación Nacional del Profesorado Estatal es un sindicato, como pone de relieve el Ministerio Fiscal y las actuaciones revelan, sin alegación ni dato alguno que contradiga tal premisa. Su queja, por otro lado, se refiere a su exclusión del Consejo General citado, uno de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión de MUFACE (junto a la Comisión Permanente y las Comisiones Provinciales, aparte de la Dirección General, órgano de dirección y gestión) según la estructura dada por el Real Decreto 344/1985, de 6 de marzo, citado, cuya naturaleza, composición y funciones es conveniente reseñar, por la trascendencia que tales aspectos tienen en relación con quejas como la presente, y, sobre todo, para aclarar qué tipo de función o actividad es éste del que se ha visto privada A.N.P.E., pues no es indiferente, desde la perspectiva de los derechos aducidos, tal cuestión, suscitada, por otra parte, por el Fiscal y en términos que exigen aclaración.

El Consejo General de MUFACE, en virtud del Real Decreto citado, tiene una composición mixta, integrándose en igual número por miembros que los son «por parte de la Administración del Estado» y por miembros que lo son «por parte de los funcionarios», en representación de los funcionarios, según resulta del art. 2.1 de dicho Real Decreto y de su Disposición transitoria primera. Sus atribuciones vienen establecidas en el art. 3 de tal norma reglamentaria, especialmente en su apartado 1.º, configurándose, por ello, como el órgano superior de control y vigilancia del funcionamiento de esta entidad gestora del régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado. Pues bien, tanto el art. 2 como la Disposición transitoria primera establecen que los nueve Vocales en representación de los funcionarios serán designados por determinadas organizaciones sindicales, -luego veremos con arreglo a qué criterios concretos- lo que supone dar entrada a los sindicatos en el ejercicio de las funciones de naturaleza pública de este organismo de la Administración, permitiendo, pues, su participación en la actividad de un organismo público gestor de ese régimen especial de Seguridad Social. El Real Decreto establece, por tanto, no un órgano de representación del personal funcionario en el sentido a que alude el art. 2.2 d) de la L.O.L.S. -como da a entender el Fiscal-, sino un cauce o supuesto de lo que se denomina participación o representación institucional -una de las funciones que en la L.O.L.S. se integra entre las correspondientes a los sindicatos más representativos, conforme al art. 6.3 a)- participación institucional en este ámbito específico de los órganos de gobierno y representación de una entidad pública como MUFACE. Se trata de una fórmula de participación institucional en el sentido constitucional del término, de conformidad con el art. 129 C.E., debiendo tenerse en cuenta, como la STC 39/1986, de 31 de marzo, razonó, que toda fórmula de participación queda remitida por la Constitución a la normativa legal o, en su caso, reglamentaria que la crea [fundamento jurídico 4.º, ap. c)] así como que la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los Sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial [fundamento jurídico 3.º, ap. b)]. Como esta Sentencia indicaba al respecto, es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a «criterios objetivos», que aseguren que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas o arbitrarias, porque, en tal caso, la diferenciación supondría contradicción del principio de igualdad de trato y quebraría el libre e igual disfrute del derecho constitucional reconocido por el art. 28, vulnerándose a la vez el art. 14 de la Constitución y tal precepto consagrador de la libertad sustantiva, cuando ésta se restringe para unos sindicatos y para otros no y no se aporta argumentación suficiente para justificar la restricción.

Tal tesis responde a una consolidada doctrina de este Tribunal y, en tal sentido, la STC 9/1986, de 21 de enero (con cita de las SSTC 53, 65 y 70 de 1982; 4 y 37 de 1983, y 20, 26 y 98 de 1985) declaraba -y ello es lo relevante para resolver sobre la conformidad con los arts. 14 y 28 C.E. de los actos impugnados- «que las diferencias que las normas legislativas o, en cuanto ello es posible, reglamentarias, establezcan entre distintos sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y, por tanto, no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basadas en criterios objetivos y sean razonables y adecuadas al fin perseguido y ha reconocido como criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos los de la mayor representatividad y la implantación.

5. De las anteriores consideraciones debe pasarse el análisis concreto de la situación aquí dada, única forma —como la STC 9/1986 citada expresaba— de determinar la «objetividad» o «adecuación» del criterio en virtud del cual se atribuyen facultades distintas a entidades sindicales, pues ha de constatarse si tal criterio guarda relación con la materia en que se establezca un trato diferente.

Antes de ese análisis, es necesario retener el dato de que el caso aquí examinado es de participación institucional en un organismo público, creada y configurada por norma reglamentaria, en el que un poder público determinó qué sindicatos tendrían la función citada, por lo que deberá tenerse muy en cuenta lo afirmado por la STC 20/1985, de 14 de febrero, reiterando lo establecido en las SSTC 23/1983, de 25 de marzo, y 99/1983, de 16 de noviembre, en el sentido de que cualquier actuación del Estado en relación con los Sindicatos ha de respetar la libertad sindical, que comprende el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por la Administración de modo arbitrario o irrazonable. De ello, y del hecho de que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores o funcionarios se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos sin distinción, deriva una importante consecuencia de carácter procesal: incumbe a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posea el diferente trato. Todas estas consideraciones y prevenciones responden a la finalidad de proteger a la libertad de sindicación y de afiliación frente a los actos que atentan contra ella, ya por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación, ya por medios indirectos que produzcan una presión para que los sujetos de tal derecho fundamental adopten una determinada actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre, y tanto puede ocurrir en su acutación previa al desempeño de determinada actividad o función, como en el desarrollo de estas últimas, obstaculizando así la libertad sindical individual y la libertad sindical colectiva de acción.

6. Con estas premisas es obligado abordar ya el examen de la situación concreta planteada en este caso. El art. 2.1 b) del Real Decreto 344/1985, de 6 de marzo, previó que el Consejo General de MUFACE se integraría, por parte de los funcionarios, por nueve representantes designados por los sindicatos presentes en el Consejo Superior de la Función Pública y en proporción a la representación de cada uno en dicho Consejo, debiendo tales Sindicatos tener implantación en el ámbito de la Administración Civil del Estado. La Disposición transitoria primera dispuso que hasta la constitución del Consejo Superior de la Función Pública, los Vocales en representación de los funcionarios «serán designados por las Organizaciones Sindicales más representativas y que hubieren tenido acreditado una representación superior al 5 por 100 en la extinguida Asamblea General de MUFACE», y que «el Presidente del Consejo General, sobre la base de la representación acreditada en la citada Asamblea, determinará los Vocales del mismo correspondientes a cada una de las Organizaciones Sindicales más representativas».

Estas normas transitorias son las que han suscitado el problema a resolver, pero no por su tenor e interpretación hoy conforme a la L.O.L.S., sino por la aplicación que de la misma hizo el Presidente del Consejo General en momento en que la L.O.L.S. no estaba en vigor y no había norma legal que, como la L.O.L.S., precisara, con carácter general, los criterios de medición y efectos de la representatividad en el ámbito de la Función Pública.

No podemos adentrarnos en las diversas interpretaciones, acomodadas a las exigencias constitucionales, que cabría realizar de tal Disposición transitoria primera —que no otorga, desde luego, a la Administración la facultad de dar intervención a cualquier sindicato de su elección, lo que podría incluso romper el equilibrio que la composición paritaria del órgano busca— debiendo limitarnos a analizar si el criterio de selección aplicado por la Administración satisface los requisitos antes expuestos. A tal efecto, si es conveniente advertir que el Presidente del Consejo General de MUFACE, a la hora de determinar qué organizaciones sindicales consideraba más representativas de entre las presentes en la extinguida Asamblea General con un mínimo 5 por 100 ni aplicó ni pudo aplicar los criterios de la L.O.L.S. (arts. 6.2 y 7.1), carente de vigencia en la fecha, ni criterios semejantes a los de tal Ley, pues en ésta la mayor representatividad depende del índice de audiencia y, en lo que al sindicato C.S.I.F. se refiere, al menos, en aquella fecha, no habiéndose celebrado elecciones en el ámbito de la Función Pública (reguladas hoy por la Ley 9/1987), no había datos para medir su representatividad, ni en ese ámbito podían considerarse aplicables otras disposiciones legales relativas a representatividad en el ámbito laboral (Disposición adicional sexta del E.T.), vigentes antes de la L.O.L.S.

El Presidente del Consejo General de MUFACE, pues, ante precepto reglamentario impreciso e insuficiente y sin norma legal

alguna que pudiera servir de parámetro o instrumento interpretativo, consideró como Organizaciones Sindicales más representativas a las que (además de estar presentes en la Asamblea de MUFACE) eran organizaciones «de implantación generalizada en todo el ámbito de la Administración y que, por ello, tienen mayor capacidad representativa del conjunto de los funcionarios, sin acepción de Cuerpos o Ministerios», cualidad ostentada por C.S.I.F., U.G.T. y C.C.OO. y no por A.N.P.E., que es sólo «sectorial».

Este criterio de selección que se adoptó es el que hemos de enjuiciar y, ante todo, puede señalarse que en él se alude a «implantación en todo el ámbito de la Administración Civil del Estado», pero no se da definición ni caracterización concreta en forma alguna, de qué se entiende por «implantación», no haciéndose referencia a que corresponda al nivel y ámbito de afiliación o a otros datos reveladores de la audiencia o prestigio, ni a la actividad sindical desarrollada u otros índices, sino que se hace coincidir con el ámbito de actuación elegido por la respectiva Organización Sindical, de forma que se elige a sindicatos que se hayan marcado un ámbito funcional tan amplio, al menos, como el de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, excluyéndose a los que programan su ámbito de forma más limitada, a un subsector dentro del sector de la Función Pública, con independencia de si ello se ha traducido en una presencia real en esos diversos ámbitos o si, por el contrario, tal presencia ha sido y sigue siendo todavía una aspiración no conseguida por los sindicatos.

7. Pues bien, el criterio seguido por la Secretaría de Estado de la Administración Pública no cumple los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad o proporcionalidad a que nos hemos referido, y ello por los argumentos siguientes:

a) El criterio de medición de representatividad adoptado no guarda adecuación con las funciones y ámbito del órgano en que se llevaría a efecto la participación sindical. Ellos es así, porque el Consejo General de MUFACE constituye un órgano de la Entidad Gestora del Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, quienes, en cuanto incluidos en su ámbito de aplicación, son mutualistas con idéntico régimen jurídico e idéntico interés respecto a su gestión, cualquiera que sea el Cuerpo o Ministerio a que pertenezcan. No hay, pues, diferencias cualitativas de régimen (derechos, deberes, intereses, expectativas) entre unos y otros mutualistas, por lo que no son imaginables intereses sectoriales, o diversos, de mutualistas de sectores profesionales distintos. Nada se aduce para justificar la eventual existencia de esa diferencia de intereses a defender y proteger en función de datos (profesionales) distintos a la vinculación con el organismo gestor, por lo que no cabe comprender por qué la defensa y promoción de los intereses de los mutualistas no puede ser desarrollada con igual intensidad y eficacia por todos los sindicatos que estén presentes en el ámbito de la Función Pública, sean dentro de éste intersectoriales o sectoriales. No se descubre, desde esta perspectiva finalista, qué causa justifica limitar la presencia en el órgano a sindicatos de funcionarios intersectoriales y excluir a un sindicato de cierto sector de funcionarios, pues esto equivale, en el terreno de la Seguridad Social, a excluir a un sindicato representativo de determinados mutualistas que, en cuanto tales, no son diferentes del resto, a diferencia de lo que puede ocurrir en otras funciones o actividades sindicales y materias (negociación colectiva, huelga, etcétera), en las que cabría esperar una actuación del sindicato sectorial en defensa de intereses específicos de un sector de funcionarios y no en defensa de intereses generales, mas ello no ocurre en relación con un régimen aseguratorio semejante para toda clase de funcionarios. Esta homogeneidad de los intereses cuya defensa pueden asumir los sindicatos debió mover a dar mayor relevancia —lo que no hizo la Administración— a los datos cuantitativos o de consistencia numérica que, a falta de elecciones para representantes de personal, suministraba la composición de la anterior Asamblea de MUFACE, cuyos Vocales electivos pertenecían en cerca de una cuarta parte (24 por 100) al sindicato aquí recurrente, junto al 31,71 por 100 del C.S.I.F. y 5,29 por 100 de U.G.T. y C.C.OO.

b) El criterio de selección que se empleó no puede justificarse con invocación de los argumentos expuestos por este Tribunal en su STC 98/1985 sobre la validez de las reglas de la L.O.L.S. que tienden a evitar la atomización sindical y a favorecer la concentración de funciones en pocos sindicatos, ni puede justificarse por aplicación analógica de la regla del art. 6.3 a) en relación con los arts. 6.2 y 7.1, todos de la L.O.L.S., inaplicable al caso por no estar vigente en ese momento, y, por último, no atiende a la finalidad lógica de una constitucionalmente válida restricción de funciones a ciertos sindicatos.

Como se dijo en la Sentencia 98/1985, el legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), 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 puedan 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 ese concreto ámbito. No puede, por ello acogerse la argumentación propuesta por el Letrado del Estado.

Por el contrario, puede ilustrar el caso la argumentación de la repetida STC 98/1985 (fundamento jurídico 14) sobre las condiciones adicionales de los sindicatos de ámbito comunitario, en el sentido de que ello persigue la finalidad de evitar las distorsiones que se producirían de atribuir los mismos derechos a sindicatos de distinta representación territorial y que representen a un número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de esa respectiva Comunidad Autónoma. Tal apreciación indudablemente se refería, como distorsionante, al caso de sindicato con menor implantación y que representa a menor número de personas por la menor población comunitaria, no siendo distorsionante lo contrario.

Trasladando al caso, sobre la base de esta importancia del dato de la consistencia numérica, esas consideraciones de la STC 98/1985, cabría decir que, a efectos de la participación institucional en cuestión, ni es discriminatorio exigir un mínimo de relevancia —como se requiere con el tope mínimo del 5 por 100 a que alude la Disposición transitoria primera— ni lo sería exigir a un sindicato de determinado sector de funcionarios condiciones adicionales acreditativas tanto de su relevancia en ese subsector funcional como en relación con el sector funcional general, pero con el efecto de atribuirle iguales funciones que a los implantados en este último sector —el de funcionarios en general— o, a lo sumo, de no establecerse esas condiciones adicionales, podría llegarse a una reducción proporcional de la intervención del sindicato implantado en ese subsector; sin embargo, no puede el sólo hecho de su carácter subsectorial (o sectorial, como se quiera decir, hablándose en este último caso de los otros sindicatos como intersectoriales) justificar que se le niegue toda intervención cuando, por el gran número de personas empleadas en ese subsector (o sector), tiene un peso real importante en dicho marco y en el más amplio de la función pública en conjunto, en atención al dato cuantitativo que la propia norma configuradora de este órgano de participación empleaba, el de la representación (audiencia en las elecciones que al efecto se celebraron) en la extinguida Asamblea General de MUFACE y responde al dato objetivo, no infravalorable, de la voluntad de los mutualistas representados.

8. Se concluye de todo lo expuesto que A.N.P.E. no debió ser excluida del Consejo General provisionalmente formado en MUFACE, y que su exclusión vulneró los derechos fundamentales reconocidos por los arts. 14 y 28.1 C.E., debiendo estimarse el amparo en este punto, no así respecto a la infracción del art. 24.1 C.E.

La parte recurrente instaba, como pronunciamiento estimatorio que le restablece en sus derechos, la nulidad de los actos administrativos y de la Sentencia del Tribunal Supremo, esta última, sólo

declarable como consecuencia de lo anterior, sin petición adicional alguna, a diferencia de lo sostenido por el Fiscal que instaba la declaración de nulidad con la precisión de que la nueva resolución que se dicte debe respetar la debida proporcionalidad de los miembros en representación de los funcionarios en dicho Consejo General con la representación ya existente en la extinguida Asamblea General de MUFACE. No puede acogerse esta petición del Ministerio Público en tales términos, pues cabe reconocer el derecho de A.N.P.E. a designar vocales para el Consejo General, restableciéndole con ello en sus derechos fundamentales vulnerados por la decisión de excluirla —en nada desvirtuada por el hecho de que otro sindicato designase al Presidente de A.N.P.E. entre los que le correspondían, pues tal consejero puede perder su condición por acuerdo del sindicato que lo designó (art. 6.2 del Real Decreto)— incluso con la adición que su derecho lo es en igualdad de condiciones con otros sindicatos, pero, cumplidas esas premisas, si ha de seguirse un criterio de proporcionalidad numérica u otro que matice o atenúe éste, es cuestión a resolver en aplicación de la norma reglamentaria, sobre cuyo sentido no compete pronunciarse a este Tribunal.

### 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 la resolución del Secretario de Estado para la Administración Pública como Presidente del Consejo General de MUFACE y los actos subsiguientes de constitución provisional del Consejo General de MUFACE y, en consecuencia, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1986, en cuanto excluyeron a la entidad recurrente de la facultad de designar vocales de dicho Consejo General.
- 3.º Reconocer el derecho de la entidad recurrente a designar vocales del Consejo General de MUFACE al amparo de la Disposición transitoria primera del Real Decreto 344/1985, de 6 de marzo, en iguales condiciones que el resto de organizaciones sindicales legitimadas para ello.
- 4.º Desestimar el amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de noviembre de mil novecientos ochenta y siete.—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.

27390 Sala Primera. Recurso de amparo número 1419/1986. Sentencia número 185/1987, de 18 de noviembre.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1419/1986, promovido por doña Manuela Sanguino López, representada por el Procurador de los Tribunales don Federico Olivares Santiago y bajo la dirección de Letrado, respecto de la providencia de la Magistratura de Trabajo núm. 15 de Madrid de 15 de octubre de 1986, que inadmitió recurso de suplicación en proceso sobre invalidez, y en el que han sido parte el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price, y bajo la dirección de Letrado, y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. ANTECEDENTES

1. El Procurador de los Tribunales don Federico Olivares Santiago, en nombre y representación de doña Manuela Sanguino López, presentó el 26 de diciembre de 1986, en el Juzgado de Guardia de Madrid, escrito, recibido el 29 de diciembre de 1986 en este Tribunal, por el que interponió recurso de amparo contra Auto de la Magistratura de Trabajo núm. 15 de Madrid, de 25 de noviembre de 1986, resolutorio de recurso de reposición formulado contra providencia de 15 de octubre de 1986, que inadmitió recurso de suplicación en autos sobre invalidez permanente.

2. La demanda de amparo se funda en los siguientes hechos y alegaciones:

- a) Por Sentencia de 24 de enero de 1986, de la Magistratura citada, recaída en proceso incoado en virtud de demanda de la aquí recurrente, fue ésta declarada en situación de invalidez permanente en grado de incapacidad total, estimándose inadmisibles otro grado distinto de invalidez. Recurrida en suplicación dicha Sentencia, se declaró su nulidad por el Tribunal Central de Trabajo por vicios procesales, ordenando que se dictara otra nueva.
- b) Notificada la nueva Sentencia que la Magistratura dictó, la demandante de amparo anunció recurso de suplicación, de nuevo, contra la misma y, a tal efecto, presentó el escrito correspondiente, dentro de plazo, en el Juzgado de Guardia, sin cumplir otro requisito ni acudir a ratificarse el día siguiente a la Magistratura, que por providencia de 15 de octubre de 1986, inadmitió el recurso y declaró firme la Sentencia por no haberse cumplido lo previsto en el art. 22 de la Ley de Procedimiento Laboral.