

AUTO núm. 219/89, de 21 de julio, recaído en recurso de amparo núm. 1.758/88.

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de noviembre de 1988 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional un escrito de doña María Luz Albácar Medina, Procuradora de los tribunales, quien interpone recurso de amparo contra la resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado de 20 de mayo de 1988 por la que se dictan normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales y contra la denegación expresa del recurso de reposición interpuesto contra aquélla. Se estiman vulnerados los derechos constitucionales protegidos en los arts. 14 y 28.1 de la Constitución.

2. La demanda se funda en los siguientes antecedentes:

a) Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado adoptaron de forma conjunta el 25 de abril de 1988 un acuerdo, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» el 17 de mayo, por el que se dio nueva redacción a los arts. 23 y 24 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (EP). Los citados preceptos versan sobre la libertad sindical y la participación de los funcionarios de las Cortes Generales en la determinación de sus condiciones generales de trabajo.

b) Los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado adoptaron de forma conjunta en la misma fecha de 25 de abril de 1988, por delegación de ambas Mesas, una resolución publicada el 20 de mayo en el «Boletín Oficial de las Cortes» por la que se dictan normas reguladoras para la elección de los miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales, de conformidad con lo establecido en el art. 24 del Estatuto del Personal en la nueva redacción dada al mismo por el acuerdo antes mencionado.

c) La Federación sindical ahora recurrente en amparo interpuso el 1 de junio de 1988 sendos recursos de reposición contra el acuerdo y la resolución ya referidos. La entidad actora estimaba que el acuerdo de las Mesas vulneraba la reserva de ley de los arts. 53 y 81 C.E., la jerarquía normativa del art. 9.3 C.E., así como que resultaba inconstitucional por vulnerar o desconocer aspectos esenciales de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS). La resolución de los Presidentes de ambas Cámaras se impugnaba por dictarse en aplicación de lo dispuesto en los arts. 23 y 24 del Estatuto del Personal, sometidos a la anterior impugnación por vulnerar diversos preceptos constitucionales.

d) Mediante acuerdo de 21 de julio de 1988, adoptado en reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras fueron declarados inadmisibles ambos recursos de reposición por improcedentes en

cuanto dirigidos contra disposiciones con valor formal y material de ley. Dicha resolución se dice notificada el 5 de agosto de 1988.

3. La Federación sindical recurrente impugna la resolución de 25 de abril de 1988 del Presidente del Congreso de los Diputados y del Senado, dictada con base en los arts. 23 y 24 del Estatuto del Personal, por considerar que éstos vulneran, por un lado, los arts. 28.1 y 14 de la Constitución, y por otro que se dictaron con infracción de los límites competenciales previstos por la Constitución.

En el último apartado de su demanda sostiene la Federación sindical recurrente que el recurso de amparo es pertinente porque en contra de lo afirmado por ambas Mesas al declarar improcedente el recurso de reposición interpuesto, la resolución impugnada carece de fuerza de ley. Dicha fuerza es propia del E.P., norma primaria incardinada en la propia Constitución, y de las disposiciones de carácter general dictadas por los Presidentes de las Cámaras en su función interpretativa y supletoria de los Reglamentos. Sin embargo, para que las resoluciones de los Presidentes posean dicho valor es preciso que reciban el visto bueno de las Mesas de las Cámaras y de las Juntas de Personal, mientras que la resolución recurrida sólo recibió la conformidad de las Mesas. Se trata, además, en tanto que normas dictadas en desarrollo del E.P. que no se incorporan al mismo, de disposiciones de rango inferior a la ley, equivalentes a la potestad reglamentaria de la Administración.

En cuanto a la primera cuestión de fondo, considera la entidad actora que la resolución impugnada vulnera el derecho a la libertad sindical reconocido en el art. 28.1 C.E. al aplicar los siguientes artículos del Estatuto de Personal:

El art. 23, ya que éste no reconoce la personalidad jurídica y capacidad de obrar de las Organizaciones sindicales legalmente constituídas, al condicionar aquéllas al depósito de sus Estatutos en el Registro habilitado al efecto en las Cortes Generales y a su publicación en el «Boletín Oficial» de dicha institución. El no reconocimiento de su personalidad jurídica y capacidad de obrar implica la violación de los restantes contenidos de la libertad sindical, como lo son la actuación en el seno de los sindicatos creados, la actividad sindical en general, etc. La recurrente cita además en apoyo de su tesis, los arts. 7 y 10.2 de la Constitución, la LOLS, varios convenios y pactos internacionales y diversas sentencias de este Tribunal.

El art. 24.15 c), pues el mismo condiciona la presencia de los sindicatos más representativos en la Mesa Negociadora a su previa presentación de candidatura a las elecciones de la Junta de Personal. Dicha restricción sería contraria a la doctrina de este Tribunal sobre la participación institucional y al concepto de erradicación.

El art. 24.8 b), al atribuir a las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado la posibilidad de convocar nuevas elecciones cuando hubieren cesado el 50 por 100 de los miembros

de la Junta y no fuera posible cubrir sus puestos mediante la sustitución automática prevista en el art. 24.4 f), ya que tal función corresponde a los sindicatos en cuanto entes representativos.

La resolución impugnada vulneraría asimismo el art. 14 C.E. al aplicar los arts. 23 y 24 del E.P., ya que en virtud de los mismos se prevé que un poder público, las Cortes Generales, traten a una misma organización sindical de forma distinta que los restantes poderes públicos, sin que exista justificación objetiva y razonable para ello. Considera que la LOLS tiene vocación de universalidad, expresamente reconocida en la misma, y que carece de justificación alguna que las organizaciones sindicales reciban un trato distinto en las Cortes Generales.

La impugnación de la Resolución de los Presidentes de las Cámaras, en tanto que aplicación o desarrollo de los arts. 23 y 24 del EP, se fundamenta asimismo en que éstos han sido aprobados por las Mesas (acuerdo de 25 de abril de 1988) con incompetencia para ello. En opinión de la recurrente el art. 72.1 C.E. atribuye la competencia para aprobar el EP a ambas Cámaras de común acuerdo y no a las Mesas. En efecto, la habilitación a las Cámaras del art. 72.1 C.E. implica una remisión al procedimiento para adopción de acuerdos por las mismas previsto en los arts. 66.1 y 2, 67.3, 72, 75, 79, etc., de la Constitución. Asimismo, del análisis de los Reglamentos respectivos también se deduce que las Mesas de legislativo consideró la resolución impugnada firme y no susceptible de semejante recurso por tener valor de ley.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó el correspondiente escrito de alegaciones el 7 de abril de 1989. Señala que debería la solicitante de amparo subsanar la falta de original o de copia adverada del poder que acredite su representación. En cuanto a la segunda causa de inadmisión, considera el Fiscal que, aun aceptando que la disposición impugnada carezca de rango de ley, debe en todo caso ser firme. En el caso de autos, al tratarse de normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, es de aplicación el art. 58.1 de la L.O. del Poder Judicial, que requiere la interposición de recurso contencioso-administrativo para la adquisición de firmeza de actos en materia de personal. Al no haberse hecho así, entiende el Fiscal que procede inadmitir el recurso mediante Auto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Ha aportado la Federación sindical recurrente copia simple del poder que acredita fehacientemente la representación otorgada a la Procuradora que compareció en su nombre, por lo que ha de considerarse subsanada la primera causa de inadmisión que se le indicó en nuestra providencia de 13 de marzo de 1989.

2. Ha de confirmarse embargo, que concurre la segunda causa, de naturaleza insubsanable, que en dicha resolución se le puso de manifiesto a la actora la falta de firmeza del acto recurrido.

Objeta la Federación sindical actora que no se le puede exigir la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la disposición impugnada, cuando las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado rechazaron el de reposición por considerar que dicha disposición poseía valor formal y material de ley, y en consecuencia que era firme y no susceptible de recurso alguno.

No puede aceptarse tal argumentación. Si la disposición que se combate posee efectivamente valor de ley el recurso de amparo no sería en absoluto posible y debería ser inadmitido a limine, en virtud de la taxativa prescripción del art. 42 LOTC, que lo admite tan sólo para «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, ...». De ahí que la pretensión de recurrir en amparo ejercida por la Federación sindical de Comisiones Obreras frente a las normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales sólo puede sostenerse si se discrepa de la atribución por parte de las Mesas de ambas Cámaras de valor de ley a tales normas.

Así, pues, sólo tratando la resolución impugnada como carente de dicho valor de ley era posible el presente recurso de amparo. Ahora bien, la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo se plasma, en el caso de los recursos contra actos o disposiciones sin valor de ley de las Cortes o de los Parlamentos autonómicos, en que sólo puede interponerse cuando tales actos o disposiciones hayan ganado firmeza (art. 42 LOTC, in fine). Lo cual, como este Tribunal ha indicado reiteradas veces, requiere ambas Cámaras carecen de la competencia para dictar el EP, que la Constitución reserva a las propias Cámaras. Al no haberse aprobado la nueva redacción de dichos artículos por el órgano constitucionalmente habilitado para ello, el acuerdo está viciado de incompetencia y es inconstitucional.

Pero es que, además, en lo que respecta a los artículos del EP ahora en discusión, el 23 y el 24, la competencia está reservada al Pleno bajo la forma de ley orgánica, ya que versan sobre el desarrollo de la libertad sindical y requieren dicha forma de ley en virtud de lo dispuesto en el art. 81 de la Constitución.

Solicita la Federación recurrente la nulidad de la resolución de los Presidentes de ambas Cámaras de 20 de mayo de 1988 que se ha impugnado, con retroacción al momento de producirse la violación denunciada, así como que se proceda en los términos previstos en el art. 55.2 C.E.

4. Mediante providencia de 13 de marzo de 1989, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional puso de manifiesto a la entidad actora y al Ministerio Fiscal la posible existencia de las causas de inadmisión previstas en el art. 49.2 a) y en el art. 50.1 a) en relación con el 42, todos ellos de la Ley Orgánica de este Tribunal, otorgándoseles un plazo común de diez días para formular alegaciones.

El 31 de marzo, transcurrido uno más de los concedidos, la parte actora, por mediación de su representante, presentó escrito de alegaciones al que se adjuntaba copia original del poder otorgado. En cuanto a la segunda causa de inadmisión puesta de manifiesto, se argüía que no se le podía exigir haber interpuesto recurso contencioso-administrativo, porque el propio órgano el agotamiento de los recursos existentes (entre otros, AATC 241/1984, fundamento jurídico 2.º y 296/1985, fundamento jurídico 1.º). En materia de personal ello requiere la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (art. 58.1 LOPJ). Y no cabe duda de que la resolución impugnada ha de ser calificada como materia de personal, ya que se trata de normas destinadas a regular la elección de miembros de la Junta de Personal (órgano representativo que cumple la función de articular la participación del personal en la determinación de sus condiciones generales de trabajo), en desarrollo de dos preceptos del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

Es evidente, por tanto, que la entidad solicitante de amparo debería haber buscado la reparación de la presunta violación constitucional ante la jurisdicción contencioso-administrativa antes de promover un recurso de amparo. Sólo entonces hubiera quedado expedita la vía ante este Tribunal, bien tras la resolución que sobre el fondo hubiera adoptado el Tribunal Supremo, bien, en su caso, frente a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo si dicho alto Tribunal hubiera encontrado conforme a derecho la denegación, por parte de las Mesas de las Cámaras, del recurso de reposición interpuesto por la actora, y su afirmación sobre el valor de ley de las normas en cuestión.

Al haber pretendido directamente la impugnación en amparo frente a este Tribunal se ha incumplido lo prevenido en el citado art. 42 LOTC, lo que determina la necesaria inadmisión del presente recurso.

FALLO:

En virtud de lo expuesto, la Sección acuerda no admitir a trámite el recurso de amparo promovido por la Federación Sindical de la Administración Pública de Comisiones Obreras y ordena el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintisiete de abril de mil novecientos ochenta y nueve.