

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3791 *Sala Segunda. Sentencia 1/1994, de 17 de enero de 1994. Recurso de amparo 3.003/1990. Contra Acuerdo de la Junta Electoral de Zona del Personal de los Servicios Provinciales Sanitarios de la Administración del Estado en Palencia, así como contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que lo confirma, por los que se denegó la proclamación de candidatos presentados por la Unión de Sanitarios Locales de Castilla-León a las elecciones de órganos de representación del personal del INSALUD de Palencia. Supuesta vulneración del derecho a la libertad sindical: incumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 9/1987 para concurrir a las elecciones a órganos de representación de los funcionarios públicos.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.003/90, promovido por la Unión de Sanitarios Locales de Castilla-León, representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Alvarez del Valle García, y asistida por el Letrado don Juan Ramón Alvarez Martín, contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona del Personal de los Servicios Provinciales Sanitarios de la Administración del Estado en Palencia, de fecha 12 de noviembre de 1990, y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 29 de noviembre de 1990, que lo confirma, por los que se denegó la proclamación de candidatos presentados por la parte recurrente a las elecciones de órganos de representación del personal del INSALUD de Palencia. Ha sido parte, además, el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 29 de diciembre de 1990, don Francisco Alvarez del Valle García, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Unión de

Sanitarios Locales de Castilla-León interpuso demanda de amparo contra la Resolución de la Junta Electoral de Zona del INSALUD de Palencia, de 12 de noviembre de 1990, confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 29 de noviembre de 1990, desestimatoria del recurso contencioso-electoral núm. 1.748/90, interpuesto contra la denegación de proclamación de determinados candidatos que figuraban en la candidatura presentada por la recurrente a las elecciones a la Junta de Personal del INSALUD de Palencia.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) Por Acuerdo del Consejo Superior de la Función Pública de 20 de septiembre de 1990 («Boletín Oficial del Estado» del 21) se convocaron elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas y se constituyó la Junta Electoral General a la que se refiere el art. 25 de la Ley 9/1987 de 12 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 17 de julio) de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Por Acuerdo de la Junta Electoral General de fecha 28 de septiembre de 1990 («Boletín Oficial del Estado» de 3 de octubre) se decidió que el personal funcionario de los Cuerpos Sanitarios Locales (en adelante, CSL) de las Comunidades Autónomas integrados en Equipos de Atención Primaria (en adelante, EAP) ejerciera su representación a través de la Junta de Personal al Servicio de Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de las Comunidades Autónomas a que se refiere el apartado 3.3.2 del art. 7 de la Ley 9/1987.

b) A raíz de dicho Acuerdo el INSALUD de Palencia elaboró el censo de electores previsto en el art. 21 de la Ley 9/1987 sin incluir a los Sanitarios Locales que desempeñaban sus funciones en los EAP. La entidad recurrente solicitó entonces, sin éxito, la modificación del censo incluyendo en él a los funcionarios de los CSL que prestaban servicios en los EAP creados en la provincia de Palencia, adjuntándose a la solicitud lista de dichos funcionarios. Remitidos el censo y las listas de electores a las Mesas Electorales de Zona correspondientes al INSALUD de Palencia, éstas hicieron públicas las listas de electores las cuales no incluían a los Sanitarios Locales integrados en los EAP. La entidad recurrente formuló reclamaciones ante las Mesas Electorales de Zona y posteriormente ante la Junta Electoral de Zona que fueron desestimadas, por lo que interpuso seguidamente un recurso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/1978 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que lo tramitó con el núm. 1.769/90, reca-

yendo Sentencia el 13 de marzo de 1991, después de interpuesto el presente recurso de amparo.

c) Entretanto, la entidad recurrente, la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León, había presentado una lista de candidatos a la Junta de Personal del INSALUD de Palencia en la que se incluían varios funcionarios de CSL integrados en los EAP y que, por consiguiente, no figuraban en las correspondientes listas de electores. La Junta Electoral de Zona acordó, en el acto de proclamación de candidatos, excluir de la candidatura presentada por la recurrente a aquellos candidatos que se encontraban en dicha situación. Interpuesto recurso por la recurrente fue desestimado por Acuerdo de la misma Junta Electoral de Zona, de fecha 12 de noviembre de 1990.

d) Contra dicha resolución y mediante escrito, de fecha 14 de noviembre de 1990, la entidad actora interpuso recurso contencioso-electoral al amparo del art. 29.1 de la Ley 9/1987 siendo tramitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (desde ahora TSJCL) con el núm. 1.748/90. En sus alegaciones la parte recurrente solicitó el recibimiento del proceso a prueba, pero la Sala lo denegó por Auto de fecha 28 de noviembre de 1990 (notificado el mismo día) por entender que tal trámite no estaba previsto en el art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 20) de Régimen Electoral General (LOREG). Frente a dicha resolución la parte interpuso recurso de súplica el día 1 de diciembre de ese mismo año, recurso que no fue resuelto puesto que con fecha 29 de noviembre de 1990, el TSJCL dictó Sentencia desestimando el recurso.

La entidad recurrente aduce distintas quejas constitucionales referidas tanto a la actuación de la Administración Electoral como a la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León.

Se queja, en primer lugar, de la vulneración del derecho a aportar los medios pertinentes para su defensa (art. 24.2 C.E.) y a obtener tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión (art. 24.1 C.E.) por la actuación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCL al denegar el recibimiento del proceso a prueba sobre la base de lo dispuesto en el art. 49 de la LOREG. Explica la entidad recurrente que el recurso contencioso-electoral interpuesto contra la proclamación de candidaturas debe regirse, en virtud de la remisión operada por el art. 29.1 de la Ley 9/1987, por el procedimiento previsto en los arts. 109 a 117 de la LOREG, —y no por el art. 49 de la misma— que no descarta la posibilidad del recibimiento del proceso a prueba. Por tanto, a juicio de la actora, el Auto que deniega el recibimiento a prueba por este único motivo, sin fundar la procedencia o improcedencia de las pruebas solicitadas, vulneraría los derechos fundamentales reseñados.

Por otro lado, la recurrente considera que la Sentencia de la Sala, de fecha 29 de noviembre de 1990, ha infringido también el derecho a obtener tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 C.E. puesto que no resolvió la cuestión de fondo planteada en el recurso interpretando de modo formalista e inadecuado que la actora había incumplido requisitos procesales al formular, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, su pretensión de inclusión de candidatos en términos genéricos y no individualizados.

La entidad actora denuncia, en tercer lugar, la vulneración del derecho a la libertad sindical garantizado por el art. 28 C.E. puesto que la Junta Electoral de Zona y el TSJCL han impedido que los funcionarios de los

CSL adscritos a los EAP pudieran concurrir como candidatos a las elecciones de la Junta de Personal del INSALUD de Palencia. Por otra parte, consideran también lesionado su derecho a presentar como candidatos a los funcionarios que se hallen en la situación apuntada. Explica la recurrente que los funcionarios de los CSL desempeñan una doble función: por un lado desarrollan determinadas funciones al servicio de la sanidad local en tanto que funcionarios de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, prestan servicios de asistencia sanitaria a los beneficiarios de la Seguridad Social. Ello supone que tengan intereses profesionales tanto en relación con la Comunidad Autónoma como en relación con el INSALUD, por lo que deben participar en las elecciones sindicales para la designación de sus representantes en los órganos correspondientes a ambas Administraciones Públicas. Sus intereses profesionales no quedan garantizados, según la demandante de amparo, con la participación en las elecciones a los órganos de representación del personal de la Comunidad Autónoma, pues en ellos sólo podrían negociar e interesarse por los problemas relacionados con el ámbito de competencia propio de ésta, quedando excluidas aquellas cuestiones de la exclusiva competencia del INSALUD y que afecten a las condiciones de trabajo de los CSL.

Finalmente, se denuncia también en la demanda de amparo la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 C.E.), lesión que igualmente imputan tanto a la Junta Electoral de Zona de Palencia como al TSJCL. A tal fin se utilizan los siguientes términos de comparación: a) todos los demás funcionarios del INSALUD a los que se les ha reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo; b) los funcionarios de los CSL no integrados en los EAP a los que se les ha permitido ejercer su representación sindical tanto a través de las Juntas de Personal de la Comunidad Autónoma como en las Juntas de Personal del INSALUD, puesto que, según la actora, la integración en los EAP no altera la situación de doble dependencia de todos los funcionarios de los CSL; c) respecto de los sanitarios locales integrados en los EAP de las provincias de Soria y Valladolid, cuyas Mesas Electorales atendieron las reclamaciones formuladas por la actora contra la no inclusión en las listas de electores de tales funcionarios.

3. Mediante providencia, de 30 de mayo de 1991, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, en aplicación del art. 50.5 LOTC conceder un plazo de diez días a la solicitante de amparo para la presentación de diversos documentos. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General el 15 de junio de 1991, la representación procesal de la recurrente en amparo acompañó los documentos solicitados.

4. Mediante providencia, de 10 de julio de 1991, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 51 LOTC. El 16 de septiembre de 1991, la Sección acusó recibo de las actuaciones remitidas, el 3 de septiembre de 1991, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCL y dar vista de las mismas por plazo común de veinte días a la representación procesal de la solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes conforme dispone el art. 52.1 LOTC.

5. El Fiscal evacuó el trámite conferido mediante escrito, presentado el 18 de octubre de 1991, en el que interesa la desestimación de la demanda de amparo.

Tras recordar los antecedentes del caso, el Fiscal considera, en primer lugar, justificada la denegación del recibimiento a prueba del recurso contencioso-electoral

interpuesto por la actora y ello debido a que la selección por parte de la Sala del procedimiento del art. 49 de la Ley Electoral General, aunque contraviene el tenor literal del art. 29.1 de la Ley 9/1987, es coherente con el carácter abreviadísimo que es propio de la tramitación de las impugnaciones contra la proclamación de candidatos que no debe interferir en el desarrollo del proceso electoral y que la LOREG regula separadamente de las impugnaciones relativas a la proclamación de electos. En cualquier caso, según el Fiscal, la opción de la Sala por el procedimiento del art. 49 LOREG no vulnera el art. 24 C.E. porque esta disposición no impide en modo alguno que los Jueces y Tribunales velen por la elección de tipo de proceso más adecuado. No produjo tampoco indefensión de relevancia constitucional puesto que la prueba inadmitida hubiera resultado en la práctica irrelevante a la vista del criterio seguido por la Sala al dictar su Sentencia de 29 de noviembre de 1990.

En cuanto a la alegación relativa a la falta de tutela judicial efectiva debido a la inexistencia de un examen del fondo de la cuestión planteada en el recurso en virtud de criterios formalistas, el Ministerio Público considera que las imprecisiones en las que incurre la Sentencia impugnada no son suficientes para producir la vulneración alegada puesto que se da una respuesta motivada, aunque discutible, a lo concretamente planteado en el proceso, a saber, la exclusión de determinados candidatos presentados por la recurrente.

Finalmente, el Fiscal estima que las alegaciones relativas a la vulneración del derecho a la igualdad, garantizado por el art. 14 C.E. están, en este caso, estrechamente unidas a las relativas a la lesión, también alegada por la recurrente, del derecho a la libertad sindical protegido por el art. 28.1 C.E. En realidad, todo se circunscribe a determinar si los funcionarios de los CSL integrados en EAP deben o no ser incluidos en el censo electoral de la Administración Sanitaria del Estado, en el de la Comunidad Autónoma, o en ambos. Esta cuestión estaba pendiente de ser resuelta en el momento en el que fue presentada la demanda de amparo y no resulta, por lo tanto, posible entrar a examinarla en el presente procedimiento de amparo constitucional.

Termina el Fiscal solicitando, por consiguiente, la desestimación de la demanda de amparo.

7. La representación procesal del recurrente presentó sus alegaciones el 18 de octubre de 1991. En ellas reitera las vulneraciones de los derechos constitucionales que se invocaban en la demanda y añade que, mediante Sentencia de 9 de mayo de 1991, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCL ha resuelto, entretanto, de modo favorable a las pretensiones de la actora el recurso contencioso-administrativo núm. 1.790/90, interpuesto contra Acuerdo de la Junta Electoral de Zona del INSALUD de Zamora de exclusión de los sanitarios locales integrados en EAP de las listas electorales. Distinta suerte ha corrido, sin embargo, el recurso núm. 1.769/90, interpuesto contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona del INSALUD de Palencia sobre el mismo tema [cf. supra I.2.b)] en el que recayó Sentencia de la misma Sala del TSJCL, de 13 de marzo de 1991, que declara la inadmisibilidad del recurso por falta de impugnación del Acuerdo núm. 4 de la Junta Electoral General, de 28 de septiembre de 1990, en el que ya se establecía, con carácter general, que los sanitarios locales integrados en EAP ejercitarían su representación a través de la Junta de Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas dependiente de la Comunidad Autónoma.

Tras aducir que la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo núm. 1.769/90 por tal motivo resulta inaceptable ya que no existe posibilidad de recurso

alguno contra los Acuerdos de la Junta Electoral General, la actora solicita la estimación del recurso y la declaración de que se han vulnerado los derechos garantizados por los arts. 24.1, 24.2, 28.1 y 14 C.E. Admite, sin embargo, que la infracción del art. 14 C.E. podría estar en realidad subsumida en la del art. 28.1 C.E. el cual incluye la prohibición de trato diferenciado entre Organizaciones Sindicales que no responda a criterios objetivos.

8. Por providencia, de 13 de enero de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de abordar el examen de las cuestiones planteadas en el presente recurso de amparo conviene delimitar con claridad su objeto pues la solicitante de amparo formula, tanto en su demanda como en sus alegaciones, referencias a varios procedimientos instados ante las autoridades electorales y judiciales y que, sin embargo, no constituyen propiamente el contenido de la pretensión constitucional que ahora examinamos. Conviene para ello recordar ahora algunos de los antecedentes esenciales del caso.

Convocadas por Acuerdo de 20 de septiembre de 1990, del Consejo Superior de la Función Pública, elecciones a Organos de Representación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, se constituyó la Junta Electoral General de la Función Pública, órgano previsto por el art. 25.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, y cuyo ámbito de actuación, composición y funciones quedaron ulteriormente determinados por la Ley 7/1990 de 19 de julio, y por el Real Decreto 996/1990 de 27 de julio. La Junta Electoral General acordó, el 28 de septiembre de 1990, que los funcionarios de los Cuerpos Sanitarios Locales (CSL) de las Comunidades Autónomas a las que no habían sido transferidos los servicios y funciones del INSALUD y que estuvieran integrados en los Equipos de Atención Primaria (EAP) ejercerían sus representación a través de la Junta de Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 3.3.2 del apartado 7 de la Ley 7/1987.

En ejecución de dicho Acuerdo la Administración Sanitaria del Estado en Palencia no incluyó a los funcionarios de los CSL integrados en los EAP en los censos electorales del INSALUD. La solicitante de amparo —la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León— reaccionó, en primer lugar, contra dicha exclusión impugnando tanto los censos electorales elaborados por la Administración como las listas de electores publicadas por las Mesas Electorales del INSALUD de Palencia, impugnando finalmente las resoluciones de las Mesas Electorales ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCL) —mediante el recurso contencioso-administrativo núm. 1.769/90, interpuesto al amparo de la Ley 62/1978—. Este recurso estaba aún pendiente de resolución en el momento de interponerse el presente recurso de amparo y no fue resuelto hasta el 13 de marzo de 1991.

Mientras tanto, la recurrente —una Confederación Regional de Sindicatos de Sanitarios Autonómicos— había presentado una candidatura a la Junta de Personal del INSALUD de Palencia que incluía seis candidatos pertenecientes a los CSL integrados en EAP y que, por consiguiente, no figuraban en las correspondientes listas de electores. La Junta Electoral de Zona del Personal de los Servicios Sanitarios Provinciales de la Administración del Estado en Palencia en el acto de proclamación

de candidaturas excluyó a dichos candidatos. El recurso interpuesto por la entidad recurrente contra dicha exclusión fue desestimado mediante resolución de la Junta Electoral de Zona de 12 de noviembre de 1990. Contra esta última resolución la actora interpuso un nuevo recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCL, esta vez un recurso contencioso-electoral basado en el art. 29.1 de la Ley 9/1987, que fue tramitado con el núm. 1.748/90 y resuelto mediante Sentencia de 29 de noviembre de 1990. La demanda de amparo se dirige contra esta Sentencia y también contra la resolución antecedente de la Junta Electoral de Zona de 12 de noviembre de 1990. En el presente proceso constitucional debe, por tanto, determinarse si dichas resoluciones relativas a la proclamación de unos concretos candidatos presentados por la recurrente en su candidatura, han vulnerado los derechos fundamentales que ésta invoca. Por tanto, la legitimidad constitucional de las otras resoluciones dictadas en relación con la exclusión del censo electoral y de las listas de electores del INSALUD de Palencia y de otras provincias de Castilla y León del personal de los CSL integrados en los EAP deberá quedar fuera de nuestro examen puesto que, como ya se ha dicho, no son impugnadas en la demanda de amparo que analizamos ahora.

2. Así delimitado el objeto del recurso podemos abordar el examen de los diversos motivos que la entidad actora suscita en relación con la vulneración de sus derechos fundamentales.

De una parte, la recurrente imputa a la Junta Electoral de Zona del INSALUD de Palencia y al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la vulneración de su derecho a la libertad sindical y a la igualdad garantizados, respectivamente, por los arts. 28.1 y 14 C.E. Además, imputa autónomamente al TSJCL la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión y a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa garantizados respectivamente por los párrafos 1 y 2 del art. 24 C.E.

Siguiendo el orden de la propia demanda hemos de abordar, ante todo y primordialmente, las vulneraciones de derechos fundamentales invocados que, con base en el art. 43 LOTC, se dirigen contra la Resolución de la Junta Electoral de Zona, de 12 de noviembre de 1990, y que constituyen el objeto principal de la pretensión de amparo, pues la Sentencia de 29 de noviembre de 1990 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCL, no ha hecho más que agotar la vía judicial previa al amparo constitucional. Sólo en el caso de que los órganos judiciales hubiesen impedido el conocimiento sobre el fondo de las vulneraciones constitucionales alegadas sería necesario entrar a examinar las cuestiones suscitadas frente a dicha Sentencia y relacionadas con la tramitación procesal del recurso contencioso-electoral núm. 1.748/90.

3. Procede, por tanto, examinar si, como afirma la entidad actora, la Resolución de la Junta Electoral de Zona del INSALUD de Palencia, de 12 de noviembre de 1990, de excluir a los candidatos que figuraban en la candidatura presentada por la entidad recurrente a la Junta de Personal del INSALUD de Palencia y la Sentencia del TSJCL, de 29 de noviembre de 1990, que la confirma, han lesionado el derecho a la libertad sindical del art. 28.1 C.E. En la demanda se invoca también la vulneración del art. 14 C.E. pero en sus alegaciones, de fecha 18 de octubre de 1991, la recurrente considera posible subsumir este agravio en el relativo a la vulneración del art. 28.1 C.E. por cuanto esta disposición incluiría, a decir de la recurrente, la prohibición de un

trato diferenciado entre Organizaciones Sindicales que no responda a criterios objetivos.

Alega el Ministerio Fiscal a este respecto que resultaría prematuro el examen de los agravios planteados por la actora en relación con los arts. 28.1 y 14 C.E. por cuanto en realidad la exclusión de sus candidatos se debió a que no figuraban en las listas de electores y su condición de no electores fue objeto de impugnación separada en otro proceso, pendiente de resolución en el momento de interponerse la demanda de amparo. Hemos señalado más arriba, no obstante, que la Sentencia del TSJCL, de 29 de noviembre de 1990, consideró posible entrar de todos modos a examinar la cuestión de la exclusión de los candidatos de las listas de electores debiendo entenderse que el órgano judicial dio la respuesta que estimó apropiada a la cuestión de las listas de electores, cuestión que permanecía subyacente al recurso contencioso-electoral resuelto por la Sentencia. Por ello, hemos de concluir que el contenido de esta Sentencia, de 29 de noviembre de 1990, posibilita el examen en esta sede de las lesiones constitucionales planteadas por la entidad recurrente.

4. Se suscita así, de nuevo, el problema del engarce de las elecciones a delegados y órganos de representación colectiva y electiva de funcionarios de la Administración con el derecho de libertad sindical, sobre el que ya existe una consolidada doctrina de este Tribunal. Los sindicatos, junto a los medios de acción que configuran el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical por contribuir de forma primordial al desenvolvimiento de las funciones que constitucionalmente les corresponden (art. 7 C.E.), pueden ostentar otras facultades o derechos adicionales atribuidos por normas legales o reglamentarias que pasan a engrosar el contenido del derecho fundamental y, por tanto, los actos contrarios a tales facultades o derechos adicionales, aunque no afectan a su contenido esencial, son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo por incidir en ese contenido más pleno (SSTC 39/1986 y 184/1987, entre otras).

Una de sus facetas es la presentación de candidaturas por los sindicatos para la elección de Comités de Empresa o para Organos de Representación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Ello no significa, sin embargo, la inclusión en el ámbito del derecho de libertad sindical de las normas electorales en su conjunto, de todos los actos relacionados con el proceso electoral; por el contrario, la violación del derecho fundamental se dará cuando se impida u obstaculice al Sindicato o a sus miembros participar en el proceso electoral por causas que no obedezcan a razones atendibles de protección de derechos o valores constitucionales, que el autor de la norma legal o reglamentaria haya podido tomar en consideración al establecer la normativa del proceso electoral. En cuanto derecho de configuración legal, ha de ejercerse en los términos legalmente previstos, en este caso la Ley 9/1987 y, por consiguiente, la función revisora de este Tribunal debe limitarse a examinar el carácter motivado, razonable y no indebidamente restrictivo de la resolución impugnada, así como la justificación finalista de las normas que considera aplicables (SSTC 104/1987, 184/1987, 9/1988, 51/1988, 57/1989, 30/1992 y 164/1993 y AATC 257/1991 y 340/1991).

Desde estos presupuestos y al objeto de verificar la constitucionalidad de las resoluciones recurridas es ineludible referirse previamente a las normas de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ley que fue completada ulteriormente

por la Ley 7/1990 sobre Negociación Colectiva y Participación en las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos y Real Decreto 996/1990, de 27 de julio, sobre Composición de los Organos Electorales en aspectos que no vienen, en este momento, al caso.

5. La Ley 9/1987 establece que los órganos específicos de representación de los funcionarios públicos son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal (art. 4) debiendo constituirse una Junta de Personal en cada Unidad Electoral siempre que cuente con un mínimo de 50 funcionarios (art. 6.1). Con arreglo al art. 7 se constituye en la Administración del Estado una Unidad electoral en cada Area de Salud para el personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas (apartado 1.3.4) y en las Comunidades Autónomas una en cada Area de Salud para el personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de la Comunidad Autónoma (apartado 3.3.2). Las Mesas Electorales que se constituirán en todos los centros de trabajo con censo superior a 100 funcionarios son las competentes para publicar las listas definitivas de electores sobre la base del censo y lista de electores elaboradas por la Administración (art. 26). Las Juntas Electorales de Zona se constituirán para la Administración del Estado en cada Provincia para todo el personal de los Servicios Provinciales Sanitarios [art. 23.1 a)] y para las Administraciones Autónomas en cada provincia para todo el personal sanitario dependiente de la Comunidad Autónoma [art. 23.1 b)] son competentes, entre otros asuntos, para realizar la proclamación de candidatos (art. 22). Finalmente, la Junta Electoral General es el órgano específico encargado de velar por el correcto funcionamiento del proceso electoral para lo cual puede dictar cuantas resoluciones e instrucciones resulten necesarias (art. 25.1).

En el proceso electoral del cual trae causa el presente recurso de amparo, la Junta Electoral General dictó diversas instrucciones relativas al desarrollo del proceso electoral entre las que figura el Acuerdo núm. 4, de 28 de septiembre de 1990, publicado por Resolución de 1 de octubre de 1990, según el cual el personal funcionario de los Cuerpos Sanitarios Locales integrados en los Equipos de Atención Primaria ejercería su representación a través de la Junta de Personal del personal al servicio de Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de la Comunidad Autónoma a que se refiere el apartado 3.3.2 del art. 7 de la Ley 9/1987. Resulta evidente, por lo tanto, que la entidad recurrente —una Confederación Regional de Sindicatos de Sanitarios Autonómicos— no ha sido privada de su derecho a participar en las elecciones a los órganos de representación del personal de las Administraciones Públicas sino que para representar a los Sanitarios Locales integrados en EAP de Palencia debe ejercitar su derecho a través de una determinada Unidad Electoral prevista en la ley. La entidad recurrente entiende, sin embargo, que debe poder ejercitar su derecho de participación en las elecciones no sólo a través de la Unidad Electoral señalada sino también a través de la correspondiente al personal al servicio de las instituciones sanitarias del INSALUD de Palencia prevista en el apartado 1.3.4 del art. 7 de la Ley 7/1984.

Aduce, a este respecto, que los funcionarios de los CSL desempeñan desde antiguo una doble función: por un lado, como médicos y ATS titulados de Asistencia Pública Domiciliaria al servicio de la Sanidad Local y por otro, como Médicos de Medicina General, prestando servicios de asistencia sanitaria a los beneficiarios de la Seguridad Social. En su primera faceta dependen actualmente de la Comunidad Autónoma —por lo cual se justifica el ejercicio de su derecho de participación a través de la Junta de Personal prevista en el apartado 3.3.2 del art. 7 de la Ley 9/1987— mientras que

en el ejercicio de la segunda faceta dependerían del INSALUD por lo cual se justifica, a su juicio, su participación en los comicios a Organos de Representación del Personal del INSALUD. Es claro, por consiguiente, que para poder apreciar cualquier lesión del derecho de la actora a la libertad sindical en su faceta de derecho de participación en las elecciones sindicales resultaría preciso aceptar previamente la tesis de la recurrente, según la cual, los funcionarios del CSL de Castilla y León adscritos a los EAP forman parte del personal del INSALUD. Dicho de otro modo, sólo si dichos funcionarios son considerados personal del INSALUD de Palencia habría podido lesionarse su derecho, de configuración legal como se ha dicho, a participar en las elecciones a la Junta de Personal del INSALUD de Palencia. Ello exige, por tanto, abordar someramente el análisis del régimen jurídico que les es aplicable así como de las funciones que desempeñan en los Equipos de Atención Primaria en los que se integran.

6. El Decreto de 27 de noviembre de 1953 reguló el régimen jurídico de los Médicos, Practicantes, Farmacéuticos, Veterinarios, Odontólogos y Matronas titulares, configurándolos como Cuerpos especiales de Funcionarios Técnicos del Estado al servicio de la Sanidad Local y atribuyéndoles diversas funciones relacionadas con la asistencia médica de beneficencia, prevención y defensa de la salud pública, medicina legal o forense, casas de socorro y hospitales municipales, resultando posteriormente modificada la regulación legal y el régimen retributivo de estos Cuerpos por diversas disposiciones posteriores cuya cita, a los efectos de la presente Sentencia, no viene al caso.

Por otro lado, y de conformidad con el art. 115 de la Ley General de la Seguridad Social (texto refundido aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo), el art. 64 del Decreto 3.160/1966, de 23 de diciembre que aprueba el Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social estableció que, quienes ocuparan las plazas de Médicos Titulares de los Servicios Sanitarios Locales, desempeñarían al mismo tiempo los servicios correspondientes a las plazas de Médico General de la Seguridad Social, con los mismos derechos y deberes que éstos. En igual sentido se pronunció el art. 49 de la Orden de 26 de abril de 1973 que aprueba el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario de la Seguridad Social en relación con los Practicantes, ATS y Matronas titulares de los Servicios Sanitarios Locales. La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas permitió la pervivencia de esta situación hasta la reestructuración de los Cuerpos Sanitarios Locales o de las funciones que desempeñan.

Entretanto, el Real Decreto 2.559/1981, había transferido a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (entonces Consejo General) diversas competencias en materia sanitaria pasando a depender orgánica y funcionalmente los funcionarios de los CSL de las Instituciones de esta Comunidad. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, atribuyó competencias de desarrollo normativo y de ejecución a dicha Comunidad en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Decretos posteriores transfirieron más competencias a la Comunidad Autónoma en materia Sanitaria acompañándolas de la transferencia de los correspondientes medios materiales y personales sin que llegara a producirse, sin embargo, la transferencia del INSALUD.

Por otro lado, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad —que tiene, según su art. 2, la condición de básica en el sentido del art. 149.1.16 C.E.— estableció como principios generales del Sistema de Salud, entre

otros, la generalización a todos los ciudadanos de la asistencia sanitaria y la organización integrada del sistema sanitario (arts. 3 y 4) y atribuyó a cada Comunidad Autónoma el deber de constituir y gestionar su Servicio de Salud que integrará a todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad Autónoma, Diputaciones, Ayuntamientos y otras Administraciones Territoriales intracomunitarias (art. 50) debiendo regular su organización, funciones y asignación de medios personales y materiales (art. 55). Para ello la Comunidad Autónoma viene legalmente obligada a delimitar unas nuevas estructuras —las Áreas de Salud— que quedan responsabilizadas de la gestión unitaria de los Centros y de las prestaciones sanitarias y son las encargadas, mediante fórmulas de trabajo en equipo, de desarrollar, en el ámbito de la atención primaria, las funciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación (art. 56).

El Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, de Estructuras Básicas de Salud, había entretanto establecido ya, en el marco de esta concepción integrada de los servicios sanitarios, la confluencia del sector sanitario dependiente del Estado (esencialmente el INSALUD) y el dependiente de la Comunidad Autónoma en los Equipos de Atención Primaria (EAP) constituidos por el conjunto de todos los profesionales sanitarios y no sanitarios con actuación en la Zona de Salud. Los EAP localizados físicamente en los Centros de Salud, quedan compuestos, tanto por el personal estatutario del INSALUD como por los Funcionarios Técnicos del Estado al servicio de la Sanidad Local adscritos a los Cuerpos de Médicos, Practicantes y Matronas titulares radicados en la misma zona [art. 3 a) y b)]. La adscripción de los funcionarios sanitarios locales a las plazas de los EAP supone la integración de su cupo de beneficiarios a la asistencia sanitaria correspondiente a la plaza desempeñada de manera definitiva y la obligación para el funcionario que la desempeña de cumplir el régimen de la plaza de EAP si bien manteniendo su pertenencia a un Cuerpo de Sanitarios Locales (Disposición final primera).

El Decreto de la Junta de Castilla y León núm. 60/1985, de 20 de junio, estableció un sistema de integración de los funcionarios de los CSL en los nuevos EAP a medida en que estos fueran siendo constituidos, mediante ofertas individualizadas de incorporación. El ámbito de actuación de los EAP comprende tanto la asistencia sanitaria ambulatoria como la domiciliaria, la de urgencia, así como las actividades de promoción de la salud, prevención, rehabilitación y educación sanitaria. Es decir, tanto las funciones de asistencia sanitaria general como todas las que los funcionarios de los Cuerpos Sanitarios Locales venían obligados a realizar en virtud de sus normas reguladoras específicas. Se encomienda, por consiguiente, a los EAP, la realización de todas las funciones que antes realizaban separadamente la Junta de Castilla y León y el INSALUD en el ámbito de la atención sanitaria primaria. Por ello, la Disposición adicional cuarta de este Decreto prevé que una vez constituido en una Zona el EAP, los funcionarios de los CSL que hubieran rechazado la oferta para su integración en ellos puedan pasar a la situación de excedencia forzosa, situación prevista por el art. 44 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado para los casos de supresiones de plazas o de reformas de plantilla.

7. Queda meridianamente claro de lo dicho que una vez que la Comunidad Autónoma crea el correspondiente EAP el funcionario de los CSL que se integra en él no tiene hoy otras funciones fuera de las que ejercita en el seno del EAP. Carece, por consiguiente, de sentido a partir de ese momento referirse a una situación de doble dependencia, como propone la parte recurrente,

debiendo considerarse que se ha llevado a cabo de este modo la reestructuración de los CSL y sus funciones a la que aludía la Ley 53/1984. Hay que añadir a lo anterior que el art. 25 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, de 14 de octubre, establece con toda claridad que los funcionarios transferidos —como es el caso de los Sanitarios Locales— se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas de las que dependerán orgánica y funcionalmente y que el art. 12 del Reglamento de Situaciones Administrativas aprobado por Real Decreto 730/1986 indica taxativamente que los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas y su situación administrativa es la de servicio activo en ella.

De lo expuesto, debe deducirse que los Sanitarios Locales son funcionarios que se encuentran en el servicio activo de la Junta de Castilla y León que están integrados en su función pública, que dependen orgánica y funcionalmente de la misma y que ejercitan todas sus funciones —tanto las de asistencia sanitaria para los beneficiarios de la Seguridad Social que antes realizaban para el INSALUD como las demás que antes realizaban para la Sanidad Local con dependencia de la Comunidad Autónoma— a través de los EAP a los que se incorporan, y que corresponde organizar a la propia Comunidad Autónoma.

Por consiguiente, el hecho de que la entidad recurrente no haya podido presentar funcionarios de los CSL integrados en EAP a las elecciones para cubrir puestos en los órganos de representación del personal del INSALUD obedece exclusivamente al hecho de que esos candidatos eran en realidad funcionarios de otra Administración diferente —a cuyos órganos de participación pueden pertenecer sin trabas de ninguna clase— y carecían en cambio de la condición de funcionarios de la Administración de cuyos órganos de participación quieren formar parte. Los candidatos excluidos de la lista de la actora incumplían, por lo tanto, de manera notoria el requisito previsto en el art. 16 de la Ley 9/1987, según el cual, sólo son elegibles los funcionarios que se encuentren en el servicio activo lo que debe referirse, obviamente, a la Administración —en este caso el INSALUD de Palencia— a cuyas elecciones sindicales se desea concurrir.

Dado que, como se ha dicho anteriormente, los candidatos excluidos se encontraban en realidad en el servicio activo de otra Administración, incumplían uno de los requisitos básicos configurados por la Ley 9/1987 para ejercitar el derecho de concurrir a las elecciones a órganos de representación del personal. Al formar parte del contenido adicional del derecho a la libertad sindical, el derecho a participar en las elecciones a órganos de representación del personal de la Administración Pública debe ejercitarse a través de los cauces legalmente configurados para ello, requisito éste que la entidad recurrente no respetó por lo cual el derecho fundamental a la libertad sindical que invoca no pudo, en modo alguno, resultar vulnerado.

8. En nada obsta a lo anterior el hecho de que los Sanitarios Locales integrados en los EAP hayan percibido con cargo al presupuesto del INSALUD un complemento salarial específico, previsto en la Orden del Ministerio de Sanidad, de 9 de octubre de 1985, de naturaleza personal destinado a retribuir su adscripción a los EAP y que a partir del Real Decreto-Ley 3/1987 y del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de abril de 1988, sobre régimen retributivo del Personal Estatutario del INSALUD perciban unas retribuciones complementarias destinadas a homologar su retribución anual con la percibida por el personal homónimo perteneciente al INSALUD

y que ejerce idénticas funciones en los EAP. La percepción de este complemento salarial —cuya única finalidad es la de homologar las retribuciones de todo el personal adscrito a los EAP independientemente de cual sea su Cuerpo o Administración de origen— encuentra justificación en una situación necesariamente transitoria caracterizada por la aparición de unas nuevas estructuras de salud, los EAP, encargados de la atención sanitaria primaria de toda la población correspondiente a la Zona de Salud y en la que vienen a confluir tanto Sanitarios Locales dependientes de la Comunidad Autónoma como los Médicos, ATS y Matronas del INSALUD. Sin embargo, la percepción de este complemento con cargo al presupuesto del INSALUD no puede servir para atribuir hoy en día a los Sanitarios Locales la condición de personal del INSALUD de la que carecen y que resulta necesaria para poder participar en las elecciones a los órganos de representación de este personal.

La exclusión de candidatos no elegibles de las listas presentadas por la entidad actora a las elecciones a estos órganos no ha producido, por consiguiente, lesión alguna de su derecho a la libertad sindical garantizado por el art. 28.1 C.E., ni tampoco del derecho a la igualdad garantizado por el art. 14 C.E., por cuanto dicha exclusión obedece a una causa legítima y en modo alguno arbitraria, cual es el que cada funcionario ejercite su derecho de participar en las elecciones sindicales en la Unidad Electoral correspondiente a la Administración a la que pertenece. Esta exigencia, que es exactamente la misma para todos los funcionarios, no discrimina en modo alguno a la entidad recurrente puesto que los Sanitarios Locales adscritos a los EAP de Palencia pueden ejercitar su derecho de participación, como se ha dicho, a través de los órganos de participación del personal al servicio de la Administración Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la que pertenecen.

9. Desestimada la pretensión de amparo en que se sustenta la demanda no procede entrar a analizar, por ser irrelevantes respecto de la cuestión de fondo en ella planteada, las lesiones que la recurrente imputa a las resoluciones de los órganos judiciales en la tramitación del recurso contencioso-electoral, atinentes a la interpretación de la legalidad y selección del procedimiento aplicables al caso y a la falta de pertinencia de la prueba propuesta por la actora.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

3792 *Sala Primera. Sentencia 2/1994, de 17 de enero de 1994. Recurso de amparo 555/1991. Contra diversas resoluciones de la Audiencia Nacional, recaídas en procedimiento de extradición. Vulneración del derecho a la libertad personal: dilaciones indebidas en el procedimiento causantes de la prolongación de la prisión provisional del recurrente.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 555/91, promovido por don Awula Anthony Esu, a quien representa la Procuradora de los Tribunales doña María José Arranz de Diego, con la asistencia del Letrado don José Miguel García Cía, contra resoluciones de la Audiencia Nacional, en procedimiento de extradición. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. En los escritos presentados el 11 de marzo y el 16 de mayo de 1991, se interpuso el recurso y se formalizó la demanda de amparo, en la cual se nos dice que don Awula Anthony Esu, de nacionalidad nigeriana, fue reducido a prisión provisional el 8 de noviembre de 1990, por Auto del Juez de Instrucción núm. 28 de Barcelona, en funciones de Guardia, en cumplimiento de exhorto telegráfico del Juez Central de Instrucción núm. 2 en el que se ordenaba tal medida preventiva como consecuencia de la extradición cursada por un Juez de Instrucción de Ginebra, Confederación Helvética, por tráfico de estupefacientes, Auto que fue dictado al cesar la detención sufrida los tres días anteriores por un supuesto delito de falsificación de documento público. El día 20 de los mismos mes y año, el Juez Central dictó otro Auto en el cual ampliaba cuarenta días más la prisión provisional del extradicto, por haberse acreditado la presentación de la solicitud de extradición, con el fin de que el Gobierno español pudiera decidir si se continuaba el procedimiento, según dispone el art. 9 de la Ley de Extradición Pasiva, 4/1985, de 21 de marzo.

El 31 de enero de 1991, el preso solicitó por escrito su libertad provisional o, alternativamente, su traslado voluntario a Suiza, ofreciéndose a abonar el pasaje de los policías que el Juzgado estimase precisos, sin obtener respuesta, presentando luego una solicitud de *habeas corpus*, que rechazó el Juez de Instrucción núm. 29 de Barcelona en Auto de 4 de febrero. Al siguiente día, el extradicto compareció ante el Juez de Instrucción núm. 20 de la misma Ciudad para ser oído sobre la extradición a Suiza, a requerimiento del Juzgado Central núm. 2, manifestando al respecto que deseaba ir personalmente a Suiza para demostrar su inocencia, pero no en condición de extraditado. El 20 de febrero el señor Esu solicitó por escrito, ante el mismo Juzgado, que se le informara acerca de su situación, alegando además que se estaban violando sus derechos constitucionales una vez transcurrido con exceso el plazo de cuarenta días de