

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8602 *Sala Segunda. Sentencia 96/2009, de 20 de abril de 2009. Recurso de amparo 4341-2007. Promovido por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (Fedeca) frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Social de Madrid que desestimó su demanda sobre proclamación de candidaturas a elecciones sindicales en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Vulneración del derecho a la libertad sindical: STC 152/2008 (carácter sindical de una federación de asociaciones de funcionarios; derecho a formar confederaciones; cuerpos superiores de la Administración pública).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4341-2007, promovido por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (Fedeca), representada por el Procurador de los Tribunales don Antonio Barreiro-Meiro Barbero y bajo la asistencia del Letrado don Román Gil Alburquerque, contra la Sentencia del Juez de lo Social núm. 10 de Madrid de 2 de abril de 2007 recaída en los autos núm. 228-2007 sobre impugnación de laudo arbitral. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid, representada por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y asistida por la Letrada doña María José Ahumada Villalba, y la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez y asistida por el Letrado don José Manuel Fernández Barreno. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 11 de mayo de 2007 se interpuso el recurso de amparo del que se deja hecho mérito en el encabezamiento, en el cual se aduce que las resoluciones judiciales impugnadas vulneran los artículos 14, 24.1 y 28.1, todos ellos de la CE.

2. Constituyen la base de la demanda los siguientes antecedentes de hecho:

a) La Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (Fedeca) se constituyó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, que regula el derecho de asociación sindical. Conforme a sus estatutos, inscritos en el Ministerio de Trabajo en 1981, tiene personalidad jurídica propia y capacidad de obrar, y entre sus fines se encuentra «representar y defender los intereses profesionales que le son comunes a todas las Asociaciones que la integran». En la actualidad forman parte de ella veintiocho

asociaciones que agrupan, entre otros cuerpos superiores, a Abogados del Estado, Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, Inspectores de Hacienda, Diplomáticos españoles, Estadísticos Superiores del Estado, Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

b) En Asamblea General celebrada el 12 de diciembre de 2006, Fedeca adoptó por unanimidad el acuerdo de concurrir a las elecciones sindicales generales, presentando el día 6 de febrero de 2007 su candidatura en el proceso para elegir a los órganos de representación de los funcionarios públicos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, siendo tal candidatura proclamada el día 8 de febrero siguiente por Acuerdo de la Mesa Electoral Coordinadora o Mesa Única.

c) El 9 de febrero de 2007, los sindicatos CSI-CSIF y CC.OO. solicitaron ante la Mesa Coordinadora la exclusión de la candidatura de Fedeca, petición que fue rechazada al proclamarse por la Mesa la candidatura de Fedeca con fecha de 12 de febrero siguiente.

d) La decisión de la Mesa fue objeto de impugnación por el sindicato CSI-CSIF, dictándose, con fecha de 26 de febrero de 2007, laudo arbitral que declaró la nulidad de la candidatura de Fedeca por considerar que la tal entidad no constituía un sindicato, ya que a ella no podía afiliarse directamente cualquier trabajador, sino que se trataba de una agrupación de asociaciones profesionales dirigida a representar los intereses de estas últimas, y no los que son propios de los trabajadores, que es, precisamente, lo que define a un sindicato.

e) Disconforme con la anterior decisión, Fedeca formuló demanda de impugnación de laudo arbitral, que fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 10 de Madrid, de 2 de abril de 2007, que ratificó la nulidad de la candidatura de Fedeca sobre la base de los mismos argumentos expresados en el laudo arbitral; es decir, negando su consideración como sindicato al no existir la posibilidad para cualquier trabajador de afiliarse a ella y al tener como finalidad la defensa de los intereses propios y privativos de cada uno de los cuerpos titulados superiores representados en las asociaciones que la constituyen.

3. La Federación recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración de los artículos 14, 24.1 y 28.1, todos ellos de la CE, por haberle negado las resoluciones cuestionadas su derecho a presentar su candidatura en el proceso electoral sindical seguido en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre la base de que no es un sindicato.

Comienza diciendo que, con anterioridad a la aprobación de la CE, la creación de sindicatos se amparaba en la Ley 19/1977, de Asociación Sindical, y que tal norma (como el Real Decreto 873/1977 que la desarrolló, o el Decreto 1522/1977, que permitió la aplicación de ambas a los funcionarios públicos) no utilizaba el término «sindicato», sino el de «asociaciones profesionales por ramas de actividad», por más que, materialmente, se refería a sindicatos. De tales normas se debe extraer, pues, la conclusión de que a los sindicatos se les calificaba como «asociaciones profesionales», y que la utilización de esa denominación no puede desvirtuar su propia naturaleza sindical. Posteriormente la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), dispuso que las organizaciones sindicales constituidas al amparo de la Ley 19/1977 que gozasen de personalidad jurídica en la fecha de entrada en vigor de la primera conservarían el derecho a la denominación, quedando convalidadas (disposición final primera). Según la recurrente ese fue el caso de Fedeca, que, conforme a la citada disposición, quedó convalidada, lo que le supuso la aplicación del artículo 28.1 CE y el reconocimiento de su derecho a la libertad sindical. En definitiva, no se puede negar el carácter sindical a las «asociaciones profesionales» creadas al amparo de la Ley 19/1977, ni excluirse que las mismas puedan ejercer su libertad sindical.

Después de afirmar que desde el punto de vista formal esa Federación tiene carácter sindical, sostiene que también desde el punto de vista material hay que reconocerle esa naturaleza, advirtiendo al respecto que los funcionarios a los que representa son empleados públicos, asalariados, y que, por tanto, el ámbito objetivo de sus intereses incluye

necesariamente la retribución, la jornada y, en general, las condiciones de trabajo. También destaca que su naturaleza sindical ha sido reconocida en la vía judicial, remitiéndose a lo mantenido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de septiembre de 1992. Finalmente, para concluir con relación a la cuestión de la naturaleza sindical de Fedeca, destaca, entre otras circunstancias, que según sus estatutos tiene por cometido representar y defender los intereses profesionales de sus representados y ejercer las actividades lícitas que acuerde su asamblea general, habiendo decidido esta última, por unanimidad, concurrir a las elecciones sindicales generales; que con su intervención en el proceso electoral pretende tutelar los intereses de sus representados que no han resultado defendidos por el resto de organizaciones sindicales tradicionales; que ha desarrollado la actividad sindical en defensa de los intereses de sus representados y disfrutado de beneficios sindicales (ha tenido liberados sindicales y ha convocado huelgas en defensa y promoción de los intereses de sus integrantes); y resalta la implantación y audiencia de la Federación en distintos procesos electorales celebrados en los servicios centrales de la Administración pública (en el Ministerio de Economía y Hacienda ha obtenido un 37,5 por 100 de representantes, y en el Ministerio de Justicia el 22,86 por 100), moviéndose los porcentajes obtenidos a nivel estatal entre un 9,60 y un 26,5 por 100.

Posteriormente, la parte recurrente examina otra de las razones por las que se niega su condición sindical, esto es, que se trate de una Federación cuyo ámbito subjetivo viene referido a asociaciones y no a personas físicas y porque los trabajadores no puedan afiliarse directamente a ella. Sostiene la parte recurrente que tales argumentos infringen el sistema sindical que rige en nuestro Ordenamiento jurídico, y específicamente las previsiones de la LOLS, que expresamente establece en su artículo 2.2 c) el derecho de las organizaciones sindicales en el ejercicio de su actividad sindical a constituir federaciones, confederaciones, y organizaciones internacionales, así como a afiliarse y retirarse de ellas. También la Ley 19/1977, de 1 de abril, en su artículo 4 dispuso que «las organizaciones de funcionarios públicos podrán constituir Federaciones y Confederaciones, así como afiliarse a las mismas», derecho que también se contempla en la Constitución (art. 28.1). En definitiva, se prevé la existencia de organizaciones, como Fedeca, que no son otra cosa que «sindicatos de sindicatos», es decir, organizaciones cuyo sustrato no lo componen personas físicas sino sindicatos. Cita también la STC 187/1987, que señaló que el objetivo de la constitución de las organizaciones sindicales no es otro que el de agregar y conjugar la capacidad de acción de todos los sindicatos federados o confederados con el fin de obtener mejores resultados en el desarrollo de la actividad sindical. A la vista de lo que antecede concluye que resulta claramente errónea y desacertada la apreciación de la Sentencia recurrida relativa a la falta de carácter sindical de Fedeca por tratarse de una asociación de asociaciones que no integra a personas físicas sino jurídicas, pues este razonamiento, de ser aceptado, se opondría a nuestro sistema sindical. Finalmente se alega también la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que existen otros pronunciamientos judiciales, como la propia resolución judicial impugnada reconoce, que han declarado el carácter sindical de la Federación y su legitimación para intervenir en los procesos electorales, por lo que es preciso un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional al respecto para evitar que Fedeca sea o deje de ser un sindicato dependiendo del órgano judicial en el que recaiga el enjuiciamiento considerado sobre ello.

4. Por providencia de la Sala Segunda de 22 de enero de 2008 se acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación del artículo 51 LOTC, dirigir comunicación al Juzgado de lo Social núm. 10 de los de Madrid para que remitiese las correspondientes actuaciones y emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la Federación recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional, todo ello condicionado a que el Procurador don Antonio Barreiro-Merino Barbero acreditase debidamente la representación de la recurrente en amparo.

5. Con fecha de 6 de febrero de 2008, el Abogado del Estado presenta escrito de personación en el presente recurso de amparo.

6. Con fecha de 11 de marzo de 2008 se persona la letrada doña María José Ahumada Villalba en nombre y representación de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid.

7. Con fecha de 13 de marzo de 2008 cumplimenta el trámite de personación la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez en nombre y representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF).

8. Con fecha de 1 de febrero de 2008, dando cumplimiento al requerimiento efectuado en la providencia de 22 de enero de 2008, el Procurador de la parte recurrente acredita la representación que ostenta.

9. Por medio de diligencia de ordenación de 4 de abril de 2008 se tiene por personado y parte al Abogado del Estado y se concede un plazo de diez días para que la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid comparezca por medio de Procurador en Madrid, conforme dispone el artículo 81.1 LOTC, y para que la Procuradora doña Beatriz Martínez Martínez presente escritura de poder original que acredite la representación de CSI-CSIF.

10. Con fecha de 9 de mayo de 2008, la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid se personó por medio de la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega.

11. Por diligencia de ordenación de 14 de mayo de 2008 se tiene por personada y parte en el procedimiento a las Procuradoras doña Beatriz Martínez Martínez y a doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la CSI-CSIF y de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid, respectivamente, y se acuerda, asimismo, dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días para que pudiesen formular alegaciones conforme a lo previsto en el artículo 52.1 LOTC. Todo ello condicionado, con relación a la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, al cumplimiento del requerimiento de acreditación de su representación, lo que lleva a cabo con fecha de 5 de junio siguiente.

12. Con fecha de 11 de junio de 2008 presenta su escrito de alegaciones el Abogado del Estado. Comienza negando la existencia de la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, que con cita de los artículos 14 y 24.1 CE denuncia la Federación recurrente, pues, de un lado, se aporta como Sentencia de contraste una resolución proveniente de un órgano jurisdiccional distinto y de fecha posterior a la Sentencia recurrida; de otro lado, se advierte que no es función del Tribunal Constitucional la unificación de doctrina entre diversos órganos judiciales independientes.

Posteriormente, el Abogado del Estado se centra en la cuestión principal planteada, a saber, si Fedeca ha de ser considerada o no como un sindicato en el sentido y a los efectos de los artículos 7 y 28.1 CE. Considera al respecto que no se puede negar a los funcionarios de los Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado la titularidad del derecho de libertad sindical, ya que el artículo 28.1 CE se refiere a «todos» [los trabajadores] sin distinción, y el artículo 1.2 LOLS expresamente declara comprendidos entre ellos a todos cuantos estén al servicio de la Administración Pública por «una relación de carácter administrativo y estatutario», como la funcionarial, sea o no el funcionario titulado superior. Si tales funcionarios son titulares de la libertad sindical y pueden constituir sindicatos resulta evidente que no están vinculados a crear sindicatos que permitan el acceso a «cualquier trabajador», pues es posible la fundación de sindicatos con reducido ámbito funcional de actuación [art. 4.2 b) LOLS]. En el caso de autos los funcionarios que componen la Federación recurrente participan de unos intereses económicos y sociales notablemente homogéneos, cuya defensa y promoción frente a la Administración prefieren desarrollar colectivamente mediante la creación de una asociación sindical propia, constituyendo una variante del sindicalismo de cuadros perfectamente legítima. En

consecuencia las asociaciones profesionales de estos funcionarios son producto del ejercicio de la libertad sindical en la medida en que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que son propios de los funcionarios que en ellas se agrupan.

Prosigue diciendo que no está bien fundada la contraposición que realizan las resoluciones impugnadas entre asociaciones profesionales y sindicatos. En este sentido señala que Fedeca no se integra de cuerpos de funcionarios sino de asociaciones voluntarias de funcionarios, pertenecientes a ciertos cuerpos, que defienden los intereses económicos y sociales de sus miembros. La Sentencia confunde, pues, el interés transpersonal del cuerpo como tipo de organización funcional y los intereses económicos y sociales de los funcionarios que en él se integran. También muestra el Abogado del Estado su desacuerdo con la contraposición entre lo sindical y lo profesional que se efectúa en las resoluciones discutidas sobre la base de una errónea interpretación de la disposición derogatoria de la LOLS. Esta última sólo deroga la Ley 19/1977 «en todo cuanto se oponga a la presente Ley» (LOLS), de manera que, incluso respecto a los sindicatos, la primera sigue vigente cuando no exista tal oposición. Y destaca que, según el segundo párrafo del artículo 1.1 de la Ley 19/1977, la referencia a los trabajadores «comprende también, conjunta o separadamente, a los técnicos», precepto que no puede estimarse en oposición con ninguno de la LOLS. Interpretando ese precepto, destaca que el adverbio utilizado, «separadamente», es una razón más para entender reconocida la libertad de constituir sindicatos propios o «separados» para los llamados «técnicos». En cualquier caso afirma que «profesional» es el género y «sindical» la especie, ya que todos los sindicatos (incluidos los de funcionarios superiores) son asociaciones profesionales, pero no todas éstas son necesariamente sindicatos, como sucede cuando los profesionales no son trabajadores en el sentido del artículo 1.2 LOLS (por ejemplo, las asociaciones de abogados o las de trabajadores autónomos) o cuando están constitucionalmente excluidos del derecho a la libre sindicación (como las asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales, conforme al art. 127.1 CE). A tenor de todo lo anterior el Abogado del Estado sostiene que las asociaciones federadas en Fedeca son asociaciones sindicales, al reunir los requisitos subjetivos y objetivos que exigen el artículo 28.1 CE y la LOLS.

Una vez afirmado el derecho a la libertad sindical de los funcionarios de los cuerpos superiores de la Administración General del Estado y el carácter sindical de las asociaciones federadas en Fedeca pasa a analizar la naturaleza de esta última entidad para comprobar si desarrolla actividades típicamente sindicales u otras diversas de éstas. Teniendo en cuenta el artículo 2 de sus estatutos afirma su carácter sindical, al comprobar que la finalidad de la recurrente es la defensa y promoción de los intereses profesionales (económicos y sociales) de los funcionarios integrados en las distintas asociaciones sindicales que la forman, articulando su defensa de forma homogénea frente a la Administración empleadora. También tiene por cometido «colaborar» con las Administraciones públicas en la «elaboración de las disposiciones» que afecten a los intereses de sus representados, función prevista para las organizaciones sindicales en el artículo 34.2 de la Ley 9/1987. En consecuencia concluye que los fines de Fedeca se subsumen claramente en el que señala el artículo 7 CE para los sindicatos de los trabajadores, condición que a estos efectos ostentan los funcionarios miembros de las asociaciones integradas en la Federación, careciendo de toda base los razonamientos de la Sentencia en virtud de los que le niega el carácter sindical. En este sentido indica que la falta de mención expresa en los estatutos del compromiso con la libertad sindical no significa que la Federación no sea sindical, cuando está dirigida a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los funcionarios que agrupa. Tampoco es relevante que sea la primera vez que opta al ejercicio del derecho a presentar candidaturas propias en los procesos electorales, ya que la CE no exige el ejercicio constante y continuado de todas las modalidades pensables de acción sindical como condición para que una asociación pueda ser calificada como sindicato. De cualquier modo en el relato de hechos probados se recogen distintas actuaciones de Fedeca que demuestran el ejercicio de la acción sindical a través de diferentes modalidades. Finalmente señala que es

perfectamente claro que, cuando el artículo 17.1 de la Ley 9/1987 legitima para presentar candidaturas electorales tanto a las «organizaciones sindicales legalmente constituidas» como a las «coaliciones», quedan incluidas dentro de la primera noción las federaciones y confederaciones, ya que otro entendimiento del término organizaciones sindicales sería lesivo de la libertad de federarse que reconoce el artículo 28.1 CE y, además, el propio artículo hace referencia a las «organizaciones sindicales internacionales». En virtud de los anteriores razonamientos termina interesando un pronunciamiento de este Tribunal que otorgue el amparo pretendido por la entidad actora en razón de la vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 28.1 CE.

13. Con fecha de 11 de junio de 2008 presenta su escrito de alegaciones el Procurador de los Tribunales don Antonio Barreiro-Meiro Barbero en nombre y representación de la entidad recurrente en amparo, solicitando la estimación del recurso y reiterando los argumentos en él contenidos, haciendo además referencia a seis pronunciamientos judiciales que han calificado a Fedeca como una entidad sindical (Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Asturias, de 26 de abril de 2007; Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Palencia, de 8 de mayo de 2007; Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Cáceres, de 23 de mayo de 2007; Sentencias del Juzgado de lo Social núm. 35, núm. 7 y núm. 14 de Madrid, de 24 de mayo de 2007, 8 de junio de 2007 y 9 de julio de 2007, respectivamente).

14. Con fecha de 20 de junio de 2008 presenta su escrito de alegaciones la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez en nombre y representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), en el que se interesa la desestimación del recurso de amparo. Se comienza negando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dado que la recurrente ha tenido acceso al proceso para la impugnación del laudo arbitral que le negó su condición sindical y ha podido desplegar toda la actividad probatoria en defensa de su pretensión; asimismo se rechaza la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), ya que lo que la recurrente denuncia es la existencia de diversos pronunciamientos judiciales de instancia que han resultado contradictorios en aplicación de la independencia judicial y del principio de libertad de valoración que debe presidir la actuación judicial. Después se niega la vulneración del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE), sobre la base de que Fedeca no cumple los requisitos subjetivos y objetivos para calificarla como sindicato. En este sentido se indica que la entidad recurrente es una asociación de asociaciones, sin participación de los funcionarios que agrupa, en la que no se permite la afiliación directa y que no puede ser considerada como una federación de sindicatos. Del mismo modo, atendiendo a sus fines, se sostiene que tampoco es posible calificar a Fedeca como un sindicato, ya que entre ellos no se encuentra la negociación colectiva, ni la defensa de los intereses laborales de los funcionarios, sino que se trata de una entidad que solo se dirige a la defensa de los intereses profesionales de las asociaciones federadas. Se destaca también que los estatutos de Fedeca no prevén la posibilidad de crear secciones sindicales en los centros de trabajo. Todo ello le lleva a concluir que la entidad recurrente no tiene capacidad para ejercitar el derecho de actividad sindical.

15. Con fecha de 24 de junio de 2008, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras presenta su escrito de alegaciones, en el que interesa la desestimación del recurso al considerar que Fedeca no constituye un sindicato, al no poder sindicarse a ella cualquier funcionario y puesto que entre sus fines no se encuentra el de libertad sindical, sino la defensa de fines privativos propios de cada uno de los Cuerpos Titulados Superiores de las Asociaciones que la constituyen.

16. Con fecha de 18 de julio de 2008 presenta su escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal. En primer lugar, comienza rechazando la denuncia de la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues la misma se fundamenta en la comparación de resoluciones judiciales procedentes de distintos órganos judiciales, y el trato desigual no se alega con relación a otro justiciable. Posteriormente se refiere al

derecho de libre sindicación de los funcionarios públicos, recogido en los artículos 28.1 y 103.3 CE y artículo 1.1 y 2 LOLS, y a la doctrina constitucional (STC de 1 de julio de 1992) que establece que dicho derecho está sometido a ciertas peculiaridades derivadas de los principios de eficacia y jerarquía. Señala que no se discute en la demanda de amparo ese derecho, sino si la asociación demandante es o no un sindicato. Si la respuesta es afirmativa, la negativa de dejarle participar en un proceso electoral constituiría una vulneración de su derecho a la libertad sindical.

Dicho lo que antecede pasa a examinar los argumentos aducidos en las resoluciones impugnadas para negar a la recurrente en amparo su carácter sindical. Considera que no puede obstar la calificación de Fedeca como sindicato la imposibilidad de afiliación directa por parte de los funcionarios que agrupa, así como que su objetivo sea la defensa de los intereses profesionales de aquéllos, ya que lo contrario supondría negar la existencia de sindicatos de franja u horizontales. De igual modo entiende que se deberían haber ponderado por el Juez determinadas circunstancias, como el hecho de que Fedeca no haya adaptado sus estatutos a la nueva Ley, la circunstancia de que haya participado en otros procesos electorales, que se hayan dictado otros laudos que declaren la validez de su candidatura y, finalmente, que cuente con liberados sindicales. En definitiva, entiende que en el caso de autos se ha negado el carácter sindical de la recurrente por motivos ajenos a la regulación prevenida en la LOLS y en la Constitución, y que la interpretación judicial no resulta respetuosa con el derecho fundamental en presencia. Por todo lo cual, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo por lesión del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

17. Por providencia de 16 de abril de 2009 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso de amparo se trata de discernir si las resoluciones impugnadas vulneran los artículos 14, 24.1 y 28.1, todos ellos de la CE, al haber anulado la candidatura presentada por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (en adelante, Fedeca) en el proceso para la elección de órganos de representación de los funcionarios públicos realizado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el año 2007 sobre la base de que no constituye un ente sindical.

En la demanda de amparo se sostiene que Fedeca es un sindicato, y que las resoluciones impugnadas, al negarle tal carácter y declarar la nulidad de su candidatura, han lesionado su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) impidiéndole injustificadamente la defensa de los intereses económicos y sociales de los funcionarios públicos que representa. También se denuncia la vulneración de los artículos 14 y 24.1, ambos de la CE, al existir contradicción entre la Sentencia recurrida y la dictada por otros Jueces de lo Social, en las que se ha reconocido su carácter sindical.

El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal coinciden en apreciar la existencia de la vulneración de su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) por entender que tiene carácter sindical y se encuentra legitimada para la presentación de su candidatura en el proceso electoral del que ha sido excluido. Niegan, por el contrario, que se haya producido una vulneración del resto de los preceptos constitucionales invocados, al no concurrir los requisitos para apreciar la existencia de una desigualdad en la aplicación de la ley.

Por su parte, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) y la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras de Madrid, personados en los presentes autos, comparten la decisión arbitral y judicial sobre la falta de carácter sindical de Fedeca, aduciendo su exclusivo carácter profesional y la falta de titularidad del derecho de libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE.

2. En primer lugar debemos comenzar rechazando la existencia de la vulneración de los artículos 14 y 24.1, ambos de la CE. A través de las alegaciones vertidas al respecto

en la demanda de amparo se advierte que la Federación recurrente, a pesar de referirse a la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, en realidad denuncia una desigualdad en la aplicación de la ley que se habría producido por la existencia de pronunciamientos distintos de los Jueces de lo Social en torno a su legitimación para concurrir a los procesos electorales convocados en la Administración pública para la elección de representantes de los funcionarios. Conforme a consolidada doctrina constitucional (por todas, y entre las más recientes, SSTC 30/2008, de 25 de febrero, FJ 9, y 43/2008, de 10 de marzo, FJ 3), para que pueda estimarse la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley es preciso, entre otros extremos, de un lado la acreditación de un término de comparación, porque el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes decisiones del mismo órgano judicial que, en supuestos sustancialmente iguales, hayan resuelto de forma contradictoria; de otro lado, la existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, la «referencia a otro», exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la Ley, que no puede sustentarse en la comparación consigo mismo. Tales requisitos no se cumplen en este caso, dado que, ni se ha aportado un término de comparación válido al contrastarse resoluciones procedentes de distintos Jueces de lo Social, ni existe la necesaria alteridad, puesto que la Federación recurrente aduce la desigualdad con referencia a ella misma y no con relación a otro.

3. A la vista de lo anterior, el enjuiciamiento del presente proceso ha de circunscribirse a la alegación relativa a la vulneración del artículo 28.1 CE. En definitiva, se discute si la decisión judicial, que avala el criterio mantenido en el Laudo arbitral de anular la candidatura presentada por Fedeca en el proceso electoral seguido en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por considerar que no es un sindicato, supone o no una lesión del derecho a la libertad sindical.

Pues bien, lo que ahora se nos plantea ha sido ya resuelto recientemente por la STC 152/2008, de 17 de noviembre, en la que enjuiciamos la exclusión de Fedeca en otro proceso de elección de representantes de personal (a saber, en aquella ocasión, el seguido en el Ministerio de Economía y Hacienda), declarando la vulneración del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE).

Conforme a lo que dijimos en aquella Sentencia, y trasladando al caso de autos los razonamientos en ella contenidos, no se puede negar a Fedeca el ejercicio del derecho a la presentación de su candidatura en el proceso electoral en cuestión sobre la base de que no es un sindicato. Ciertamente la Federación recurrente se fundó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, que regula el derecho de asociación sindical y tiene como fines la representación y defensa de los intereses profesionales comunes a todas las asociaciones que la integran, servir de cauce de comunicación permanente entre las diversas asociaciones federadas para lograr la más eficaz consecución de sus objetivos y colaborar con la Administración en la elaboración de las disposiciones que directa o indirectamente afecten a los intereses encomendados a las distintas asociaciones federadas (arts. 1 y 2 de sus Estatutos). Atendiendo al contenido de sus estatutos ha de concluirse que la creación de Fedeca es el resultado del legítimo ejercicio del derecho de asociación sindical de un colectivo concreto de funcionarios públicos (los adscritos a los cuerpos superiores de la Administración Civil del Estado) para llevar a cabo colectivamente la defensa de los intereses profesionales que le son comunes. En definitiva, Fedeca no es sólo una agrupación de índole asociativa, sino una entidad asociativa con relevancia constitucional al estar su actuación encaminada a la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los funcionarios pertenecientes a los distintos entes de base que la componen. Resultando oportuno precisar que, bien directamente la Federación, bien aquellos entes, pueden utilizar medios de acción sindical, singularmente constitución de secciones sindicales, nombramiento de delegados sindicales, negociación colectiva de las condiciones de trabajo, adopción de medidas de conflicto colectivo y, como es el caso, presentación de candidaturas en los procesos de elección de representantes del personal para velar por los intereses profesionales de sus representados ante la Administración pública por medio de delegados y de presencia en las juntas de personal.

Tampoco resulta aceptable negar a Fedeca su condición de sindicato en función de la forma federativa adoptada, posibilidad prevista en el artículo 28.1 CE, en el artículo 2.2 b) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y en el artículo 2 de Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que establece las normas para el ejercicio de la acción sindical de los funcionarios públicos. Es decir, no existe ningún impedimento constitucional ni legal para que la libertad sindical se ejercite a través de una organización compleja que agrupe diversas estructuras asociativas sindicales, ya que, según dijimos en la STC 187/1987, de 25 de noviembre, aquélla no tiene otro objetivo que el de «agregar y conjugar la capacidad de acción de todos los sindicatos federados o confederados—medida, entre otros parámetros, por su respectiva representatividad— con el fin de obtener mejores resultados en el desarrollo de la actividad sindical y, dentro de la misma, de la negociación colectiva, sin perder por ello su personalidad jurídica propia y, en su caso, su denominación específica; objetivo éste amparado por el artículo 28.1 de la Constitución» (FJ 6). En definitiva, la organización recurrente en amparo es el resultado del ejercicio de la libertad federativa de los distintos entes de base que la componen. A través de esa estructura sindical compleja se coordinan y aúnan los esfuerzos de las diferentes asociaciones para conseguir la tutela y satisfacción de los intereses profesionales que resultan comunes a todo el colectivo agrupado.

Finalmente, y como precisamos en la referida Sentencia 152/2008, no puede negarse a la entidad recurrente su derecho a la libertad sindical por la circunstancia de representar y defender únicamente los intereses profesionales de los funcionarios integrados en las asociaciones federadas, ya que no existe ningún impedimento constitucional o legal para constituir sindicatos en los que la afiliación atiende a las cualificaciones profesionales, especialidades laborales o profesionales de los trabajadores, siendo sus estatutos los que han de determinar su específico ámbito territorial y funcional de actuación [art. 2 b) LOLS].

4. A la vista de lo que antecede procede la estimación del recurso de amparo, al haber sido lesionado el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE) de la Federación recurrente en virtud de una interpretación contraria a ese derecho que le ha negado, injustificadamente, su condición sindical y su legitimación para presentar su candidatura en el proceso electoral seguido en la Administración demandada para la elección de órganos de representación de los funcionarios públicos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentada por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (Fedeca) y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho de la Federación recurrente a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

2.º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia del Juez de lo Social núm. 10 de Madrid, de 2 de abril de 2007, recaída en los autos núm. 228-2007 sobre impugnación de laudo arbitral, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de haberse dictado dicha Sentencia para que se pronuncie otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veinte de abril de dos mil nueve.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.