

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22244 *Sala Segunda. Sentencia 142/2022, de 14 de noviembre de 2022. Recurso de amparo 5551-2021. Promovido por la Confederación General del Trabajo en relación con la sentencia dictada por un juzgado de lo social de Ponferrada (León) en procedimiento de impugnación de laudos arbitrales en materia electoral. Vulneración del derecho a la libertad sindical: subsanabilidad de defectos padecidos en candidaturas de elecciones sindicales (STC 13/1997).*

ECLI:ES:TC:2022:142

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, presidente; los magistrados don Antonio Narváez Rodríguez, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5551-2021, promovido por el sindicato Confederación General del Trabajo contra el auto de 20 de julio de 2021 por el que se desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Ponferrada núm. 213/2021, de 8 de junio, pronunciada en el procedimiento de impugnación de laudos arbitrales en materia electoral núm. 448-2020. Han comparecido la unión provincial de León de la Central Sindical Independiente de Funcionarios, el Sindicato de Enfermería y la Junta de Castilla y León. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. El sindicato Confederación General del Trabajo (CGT), representado por la procuradora de los tribunales doña Valentina López Valero, bajo la dirección del letrado don Miguel Ángel Garrido Palacios, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en el Tribunal el 2 de septiembre de 2021.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Ponferrada núm. 213-2021, de 8 de junio, pronunciada en el procedimiento de impugnación de laudos arbitrales en materia electoral núm. 448-2020, acordó (i) estimar el recurso interpuesto por determinados sindicatos participantes en el proceso de elecciones a órganos de representación de los funcionarios públicos en el centro de trabajo del Hospital El Bierzo de Ponferrada de SACYL (Salud de Castilla y León), (ii) revocar el laudo arbitral de 23 de octubre de 2020 impugnado y (iii) declarar ajustadas a derecho las exclusiones de las candidaturas de, entre otros, el sindicato ahora demandante de amparo acordada por la mesa electoral en su reunión de 12 de febrero de 2020.

La sentencia declaró hechos probados que en la convocatoria de dichas elecciones, tras la proclamación provisional de candidaturas el 10 de febrero de 2020, algunas de ellas, entre otras la del sindicato ahora demandante de amparo, quedaron por debajo de los veinticinco candidatos, que era el número de puestos a cubrir. La mesa electoral, en su reunión de 12 de febrero de 2020, acordó en la proclamación de candidaturas definitivas que, no habiendo solicitado que se les permitiera subsanar las listas, decaían las candidaturas que no contenían como mínimo tantos nombres como puestos a cubrir. Los sindicatos afectados impugnaron dicho acuerdo mediante la promoción de un procedimiento arbitral de impugnación de elecciones sindicales, que fue resuelto por laudo de 23 de octubre de 2020, en que se resolvió estimar parcialmente las impugnaciones realizadas, con retroacción del procedimiento para que se concediera un plazo para la subsanación de las listas.

La sentencia estima el recurso planteado contra el laudo arbitral, argumentando que la decisión de la mesa electoral excluyendo las candidaturas que no llegaban a los veinticinco candidatos era conforme a Derecho, ya que el artículo 16.1 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado «establece que “[l]a mesa, hasta la proclamación definitiva de los candidatos, podrá requerir para la subsanación de los defectos observados; también podrá solicitar la ratificación de los candidatos que deberá efectuarse por los propios interesados”, pero no obliga a ello, por lo que la mesa se limitó a actuar conforme a las facultades que le concede la ley. Y, por otra parte, los sindicatos cuyas candidaturas resultaron excluidas en ningún momento solicitaron la posibilidad de subsanación de las listas» (fundamento de Derecho cuarto).

b) El sindicato demandante de amparo formuló incidente de nulidad de actuaciones invocando el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) con fundamento en que la interpretación realizada del art. 16 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, de que no es una obligación sino una mera facultad de la mesa electoral el requerir la subsanación del número de candidatos cuando estos se reducen entre la proclamación provisional y la definitiva, es contraria a la jurisprudencia establecida en la STC 13/1997, de 27 de enero, confirmada en la STC 200/2006, de 3 de julio.

c) El incidente fue desestimado por auto de 20 de julio de 2021 con el argumento de que «lo que la parte pretende realmente ahora, a través de esta inadecuada vía procesal, es la reiteración de los motivos y argumentos que fracasaron ya en la tramitación ordinaria del proceso o la introducción de argumentos nuevos, y ello supone un fraude procesal que ha de ser rechazado» (fundamento de Derecho tercero).

3. El sindicato demandante solicita que se estime el recurso de amparo por vulneración del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) y la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas para que pueda subsanarse la presentación de su candidatura.

El sindicato demandante alega que las resoluciones judiciales impugnadas, al revocar la decisión del laudo arbitral que había permitido la subsanación de su candidatura electoral, han vulnerado el art. 28.1 CE por haberse fundamentado en una interpretación del art. 16 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado, contraria a la establecida en las SSTC 13/1997, de 27 de enero, y 200/2006, de 3 de julio, en que el Tribunal afirmó que se debe dar la oportunidad al sindicato que sufre la situación de renuncias en su candidatura de subsanarla.

El recurrente afirma que la demanda de amparo tiene especial transcendencia constitucional, conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 f), por haberse apartado las resoluciones judiciales impugnadas de manera manifiesta y errónea de la jurisprudencia constitucional establecida en la materia, a pesar de que así fue expuesto en el escrito del incidente de nulidad de actuaciones.

4. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 7 de febrero de 2022, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)]; y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requerir atentamente del órgano judicial la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del sindicato recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el citado proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda del Tribunal, por diligencia de ordenación de 21 de abril de 2022, acordó tener por personada a la unión provincial de León de la Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF), representada por la procuradora de los tribunales doña Beatriz Martínez Martínez; al Sindicato de Enfermería (SATSE), representado por la procuradora de los tribunales doña Ana Isabel Fernández Marcos; y a la Junta de Castilla y León, representada por la letrada doña María Elena Martínez Álvarez, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por un plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 2 de junio de 2022, formuló alegaciones interesando la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) del demandante de amparo con anulación de las resoluciones impugnadas, recuperando la firmeza el laudo arbitral que concedió plazo de subsanación de la candidatura.

El Ministerio Fiscal, tras exponer la jurisprudencia constitucional en materia de libertad sindical y de su contenido adicional referido al proceso de conformación de las candidaturas en las elecciones sindicales, concluye que se ha vulnerado el art. 28.1 CE del sindicato recurrente, ya que se obstaculizó su participación en el proceso electoral convocado al no permitir la subsanación del defecto observado en la lista electoral presentada a partir de una interpretación del art. 16.1 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, contraria a la jurisprudencia constitucional establecida en la SSTC 13/1997, de 2 de enero, y 200/2006, de 3 de julio.

7. La Junta de Castilla y León, por escrito registrado el 23 de mayo de 2022, manifestó que no formula alegación alguna.

8. La unión provincial de León del sindicato CSIF, por escrito registrado el 19 de mayo de 2022, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, argumentando que las resoluciones judiciales no han adoptado una decisión indebidamente obstaculizadora del derecho fundamental invocado ni aplicado normas o criterios distintos en comparación con otros sindicatos, por lo que tampoco ha existido inobservancia del principio de igualdad como exigencia implícita del derecho a la libertad sindical.

9. El sindicato demandante de amparo, por escrito de 25 de junio de 2022, formuló alegaciones reiterando la argumentación expuesta en su demanda.

10. Por providencia de 10 de noviembre de 2022 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del recurso.

El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) del sindicato demandante de amparo la decisión judicial de confirmar el

acuerdo de la mesa electoral en el proceso de la convocatoria de las elecciones a los órganos de representación de los funcionarios públicos en el centro de trabajo del Hospital El Bierzo de Ponferrada de SACYL (Salud de Castilla y León), de no proclamar definitivamente su candidatura al haberse visto reducida en el número suficiente de candidatos por bajas sobrevenidas desde su proclamación provisional. La decisión se fundamenta en que (i) el artículo 16.1 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la administración general del Estado, al establecer que la mesa, hasta la proclamación definitiva de los candidatos, podrá requerir para la subsanación de los defectos observados, no obliga a ello sino que es una mera facultad; y (ii) el sindicato no solicitó la posibilidad de subsanación de las listas tras la renuncia sobrevenida de algunos de sus candidatos una vez proclamada provisionalmente su candidatura.

2. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la libertad sindical, desde la perspectiva del derecho a la participación en las elecciones sindicales.

El Tribunal ha establecido de manera reiterada que la participación de los sindicatos en las elecciones sindicales, pese a derivar de un reconocimiento legal, constituye una facultad que se integra dentro del contenido adicional del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE), por lo que cualquier impedimento u obstaculización al sindicato o a sus miembros de participar en el proceso electoral al margen de su propio régimen legal o mediante una aplicación arbitraria del mismo puede ser constitutivo de una violación de dicho derecho (así, por ejemplo, la STC 200/2006, de 3 de julio, FJ 3).

En ese contexto, el Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones respecto de la decisión de denegar la proclamación definitiva de candidaturas en procesos de elecciones sindicales por la reducción sobrevenida del número exigido de candidatos desde la proclamación provisional. A esos efectos, ha establecido que, existiendo la previsión normativa de un número determinado de candidatos para proceder a la proclamación definitiva de una candidatura pero también la de posibilitar que la mesa electoral, hasta ese momento de proclamación definitiva, requiera la subsanación de los defectos observados, incluido el número de candidatos, resulta obligado, en respeto al derecho a la libertad sindical, que se proceda por la mesa electoral a requerir esa subsanación sin la cual no cabe denegar su proclamación definitiva. Esta conclusión se ha fundamentado en que es la solución que resulta adecuada a la justificación finalista del precepto legal regulador de la subsanabilidad en este tipo de casos, que no interfiere en la necesidad de salvaguardar otros derechos o intereses dignos de protección, y por similitud con la jurisprudencia establecida sobre la regulación de la proclamación de candidatos en la legislación electoral general en que también se ha declarado el carácter subsanable de los defectos o deficiencias en la presentación de candidaturas y, en concreto, en el supuesto de presentación de listas incompletas (así, SSTC 13/1997, de 27 de enero, FJ 4, y 200/2006, de 3 de julio, FJ 5).

De ese modo, el Tribunal ha concluido que si bien no existe vulneración del derecho a la libertad sindical cuando la mesa electoral niega la proclamación definitiva tras la apertura de un plazo para completar la candidatura y no se cumplimenta dicho requerimiento (así, SSTC 51/1988, de 22 de marzo, FJ 6, o 185/1992, de 16 de noviembre, FJ 3); sin embargo, sí ha declarado la lesión de ese derecho cuando se niega la proclamación definitiva sin que exista un requerimiento previo de subsanación (STC 13/1997, FJ 5) o cuando, además de no existir dicho requerimiento, tampoco se posibilita la subsanación instada por la candidatura previo a cumplirse el plazo para la proclamación definitiva de las candidaturas (STC 200/2006, FJ 5).

3. La aplicación de la jurisprudencia constitucional al supuesto enjuiciado.

a) El Tribunal constata como hechos no controvertidos por las partes y declarados en las resoluciones judiciales impugnadas los siguientes:

(i) El sindicato demandante de amparo presentó su candidatura a las elecciones sindicales con el número exigido de candidatos, siendo proclamada provisionalmente por la mesa electoral. La mesa electoral acordó tras la renuncia sobrevenida de algunos de los candidatos que conformaban esa candidatura, sin requerimiento previo de subsanación, denegar su proclamación definitiva por no contener el número mínimo legal necesario de candidatos. Dicho acuerdo fue anulado por laudo arbitral que estableció la retroacción del procedimiento para que se concediera un plazo de subsanación de la candidatura.

(ii) La sentencia impugnada en este amparo anuló el laudo arbitral y confirmó la decisión de la mesa electoral con fundamento en que, si bien el artículo 16.1 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado establece que «la mesa, hasta la proclamación definitiva de los candidatos, podrá requerir para la subsanación de los defectos observados», se trata de una mera facultad y no una obligación. Además, afirma que el sindicato demandante de amparo no solicitó la posibilidad de subsanación de su candidatura.

b) Estos hechos determinan que el Tribunal, tal como también solicita el Ministerio Fiscal, concluya que se ha vulnerado el derecho a la libertad sindical del demandante de amparo por las razones siguientes:

(i) El Tribunal aprecia que en el presente caso la normativa reguladora del procedimiento electoral establecía el mismo tenor que la aplicable en los asuntos resueltos en las citadas SSTC 13/1997 y 200/2006 respecto de la subsanabilidad de las candidaturas antes de la proclamación definitiva de candidatos. De manera coincidente el art. 8.1 del Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa, y el art. 16.1 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado –que resultaba el aplicable al caso en atención a lo previsto en su art. 1.5 sobre su carácter supletorio para la administración de las comunidades autónomas y para la administración local– establecen que la mesa, hasta la proclamación definitiva de los candidatos, podrá requerir la subsanación de los defectos observados.

(ii) El Tribunal se reafirma en la jurisprudencia constitucional establecida en las citadas SSTC 13/1997 y 200/2006 de que una interpretación de esta previsión legal conforme con las exigencias de respeto al derecho fundamental a la libertad sindical impone que, en los supuestos en que se produce una reducción sobrevenida del número mínimo de candidatos antes de la proclamación definitiva de las candidaturas, resulte obligado para la mesa electoral requerir de oficio su subsanación previamente a adoptar una decisión sobre su proclamación definitiva.

(iii) Por tanto, el Tribunal declara que la motivación judicial para confirmar la decisión de la mesa electoral es lesiva del art. 28.1 CE en la medida en que no atiende a la posibilidad de subsanación prevista en la normativa reguladora del procedimiento electoral, interpretada por la jurisprudencia constitucional de conformidad con el art. 28.1 CE como una obligación de requerimiento de oficio, y pretender sustituirla por la exigencia no prevista en la normativa reguladora de que sea la candidatura la que inste esa subsanación de propia iniciativa.

Esta declaración determina la necesidad de que, exclusivamente en lo que afecta al sindicato demandante de amparo, se anulen las resoluciones judiciales impugnadas y de que, como ya se ha hecho en resoluciones anteriores en situaciones semejantes

(SSTC 13/1997 y 200/2006), baste para el restablecimiento del derecho la declaración la firmeza del laudo arbitral de 23 de octubre de 2020, en que se resolvió la retroacción del procedimiento electoral para que se concediera un plazo para la subsanación de la lista electoral del demandante de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido otorgar el amparo al sindicato Confederación General del Trabajo y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Ponferrada núm. 213/2021, de 8 de junio, y del auto de 20 de julio de 2021, pronunciados en el procedimiento de impugnación de laudos arbitrales en materia electoral núm. 448-2020, declarando la firmeza del laudo arbitral de 23 de octubre de 2020, exclusivamente en lo que afecta al sindicato demandante de amparo.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil veintidós.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.