

I.2. RECURSOS DE AMPARO

S.T.C. 224/2000, de 2 de octubre (Sala 2.^a)

Recurso de amparo núm. 2148/1996

Ponente: Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez

(B. O. E. de 7 de noviembre de 2000)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 14 (*Principio de igualdad ante la ley*) y 28.1 (*Libertad sindical*). Negociación de ámbito estatal con los sindicatos más representativos.

II. Acto impugnado

Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que denegó la anulación del acuerdo entre la Administración sanitaria del Estado y las organizaciones sindicales más representativas en el sector de la Atención Primaria.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Desestimar el recurso de amparo.

IV. Fundamentos jurídicos

El presente recurso de amparo se dirige en primer término contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1992, el cual aprobó a su vez (art. 35 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas) el Acuerdo alcanzado el 3 de julio anterior entre la Administración Sanitaria del Estado y los Sindicatos más representativos en el sector de Atención Primaria (Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y de Enfermería, Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Confederación Sindical Independiente de Funcionarios y Confederación Intersindical Galega) [1].

A la vista de la naturaleza de las alegaciones vertidas por la recurrente resulta patente que, pese a su cobertura formal bajo la invocación del artículo 14 C.E., han de ser reconducidas al ámbito de la normativa que contiene el artículo 28.1 C.E. Como repetidamente ha declarado nuestra jurisprudencia, no es el principio de igualdad el que se encuentra en cuestión en casos como el presente, sino el derecho a la libertad sindical, en la medida en que no otro es el que acoge virtualmente la pretensión de un sindicato de participar en un proceso de negociación en cuanto parte esencial de su acción representativa y respecto a la reconocida, en su caso, a otras organizaciones sindicales (entre otras, SS.T.C. 53/1982, de 22 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 184/1991, de 30 de septiembre; 75/1992, de 14 de mayo; 168/1996, de 29 de octubre; 90/1997, de 6 de mayo; 80/2000, de 27 de marzo) [3].

La circunstancia de que la recurrente no tomase parte en la negociación de un Acuerdo de ámbito estatal no tiene otro apoyo más que la aplicación de la correspondiente norma legal, concretamente el artículo 31 de la ya citada Ley 9/1987, que explicita los niveles de representatividad que han de cumplir los Sindicatos, de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma, para participar en la determinación de condiciones de trabajo. Y es claro que U.S.C.A.L., ni prueba haber solicitado tomar parte en la negociación, ni menos aún que reuniera la representatividad exigida legalmente, sobre la cual se limita a afirmar, sin mayores precisiones, que «supera con creces el diez por ciento de audiencia sindical en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» en el sector de la atención primaria. Es pues evidente que no puede vulnerarse la libertad sindical donde no se acredita siquiera la existencia misma del derecho legal a negociar el Acuerdo, sin que sobre esta conclusión tenga relevancia ninguna nuestra S.T.C. 1/1994, considerando que su objeto estuvo ceñido a la pretensión del Sindicato de presentar en las listas electorales determinados candidatos, siendo desestimada por razones jurídicas ajenas en todo momento a la cuestión que ahora se analiza [4].

De los términos en los cuales se ha presentado la cuestión a nuestro juicio, es evidente que del transcrito apartado sobre retribuciones del personal de refuerzo no puede deducirse, ni directa ni indirectamente, que sus retribuciones sean menores a las del personal sanitario titular, ni que la cuantía de la diferencia resulte «sensiblemente menor» o «la mitad», según ha manifestado U.S.C.A.L. Las afirmaciones de la recurrente no se apoyan en el texto del Acuerdo cuya nulidad se pide, sino en una supuesta menor retribución derivada de la aplicación concreta y específica de aquél, lo cual, obvio es decirlo, no constituye el objeto de este recurso. La demanda, no sólo no precisa ni acredita la premisa mayor de la supuesta discriminación, sino que tampoco individualiza el término de comparación que alega (no consta la retribución del personal sanitario titular), ni indica el principio jurídico del que derivaría la exigencia de una igual retribución, ya que no constan los criterios con arreglo a los cuales se fija el salario al objeto de que este Tribunal pudiera concluir, en su caso, si el hipotético elemento de diferenciación, o su injustificada inexistencia, resultaban contrarios al artículo 14 C.E.

En el presente caso es evidente que la recurrente no ha realizado ningún esfuerzo en este sentido y que tampoco resulta visible que la realidad de sus afirmaciones se desprenda sin más del texto del Acuerdo, resultando por ello improcedente pretender que este Tribunal lo anule íntegramente con base en sus solas alegaciones. Consecuentemente no cabe declarar ninguna lesión del artículo 14 C.E., por lo que decae este motivo de amparo [6].

Podía pensarse que el Sindicato recurrente hubiera impugnado en amparo la Sentencia del Tribunal Supremo en la medida en que, con base en un criterio contrario al que acaba de recordarse, impide además un pronunciamiento sobre el fondo de las cuestiones planteadas. Pero lo cierto es que como claramente se deduce de la pretensión sometida a nuestro juicio, aquella doctrina no ha sido cuestionada en ningún momento, ni como contradictoria con el artículo 28.1 C.E., ni como impeditiva de la obtención de una respuesta de fondo (art. 24.1 C.E.). Ni se concreta en qué consiste la supuesta contradicción, ni se identifica la lesión constitucional que hipotéticamente derivaría de la decisión judicial, ni se incluye como una petición autónoma en el suplico de la demanda. Antes al contrario, la lectura de ésta parece más bien vincular la afirmación de aquel error a la identificación misma de la cuestión a resolver por el órgano judicial, manifestando indubitadamente el Sindicato recurrente que aquélla consistió en solicitar protección frente a un tratamiento desigual respecto a otras organizaciones sindicales, al no haber sido llamada a la negociación del Acuerdo.

No habiéndose, pues, cuestionado por U.S.C.A.L. el ajuste constitucional de la Sentencia por el referido motivo, la cuestión queda extramuros del objeto de amparo, ceñido así a la petición de nulidad de aquélla por vulneración del artículo 28.1 C.E. en el sentido que acaba de indicarse [8].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver i Pi-Sunyer, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY
la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 2148/1996, promovido por la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y

León (USCAL), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Marín Iribarren y con asistencia letrada de doña Mercedes Bago Ruiz, contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 26 de marzo de 1996, y Resolución de 15 de enero de 1993, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que, a su vez, se aprueba el celebrado entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector sobre Atención Primaria. Han comparecido el Procurador de los Tribunales don Carlos Jiménez Padrón con asistencia letrada de don Laureano J. Peláez Albendea, en representación del Instituto Nacional de la Salud, el Abogado del Estado ante el Tribunal Constitucional y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Decanato de los Juzgados de Madrid el día 22 de mayo de 1996 y registrado en este Tribunal con fecha 24 de mayo siguiente la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Marín Iribarren interpuso, en nombre y representación de la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL), recurso de amparo contra la Sentencia y la Resolución mencionadas en el encabezamiento por entender que vulneran los artículos 14 y 28.1 CE.

2. La demanda de amparo aduce como fundamento los siguientes hechos:

a) En julio de 1992 se firmó un Acuerdo entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector de la Atención Primaria, el cual fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1992 (Resolución de 15 de enero de 1993, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 2 de febrero de 1993).

La recurrente Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL) interpuso recurso contencioso contra dicho Acuerdo, al amparo de la Ley 62/1978, sobre Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales. En el escrito del recurso alegó vulneración de su derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) al no haber sido convocada a la negociación de aquél, pese a que su ámbito subjetivo de aplicación integraba a los funcionarios de los cuerpos sanitarios locales y estatutarios que prestan servicios en la atención primaria. La demandante hizo notar cómo dicha inclusión afectaba incluso a las competencias de la Comunidad Autónoma, a la que se encontraba transferida la de fijar determinadas condiciones de trabajo en la atención médica primaria; con independencia del problema que ello había suscitado en relación a la legitimidad de la Administración negociadora para fijar ella tales condiciones, la cuestión afectaba por igual al sindicato demandante, ya que la negociación a nivel estatal con las organizaciones sindicales más representativas en aquel ámbito excluía su participación en la negociación de condiciones laborales que afectaban a sus representados, todos ellos personal de atención primaria de la Comunidad Autónoma. Se alegó ya entonces que, si bien aquellas organizaciones sindicales (UGT, CCOO, CSIF, CEMSATSE y CIGA) eran más representativas a nivel estatal, no lo

eran en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la cual, por contra, la Unión recurrente «superaba con creces» (*sic*) el diez por ciento de audiencia sindical.

Asimismo denunció el grave perjuicio que para sus afiliados y votantes suponía el Acuerdo impugnado al fijar las retribuciones con arreglo al criterio de la cartilla sanitaria (número de habitantes), en lugar de al número de horas de atención continuada (guardias), en una Comunidad Autónoma en la que la escasez de la población venía acompañada de la necesidad de realizar unos considerables desplazamientos dadas las distancias a recorrer, lo cual incrementaba notablemente las horas de trabajo. Debido justamente a este problema se había recurrido a sanitarios de refuerzo, a los cuales se retribuía con la mitad del salario de los titulares. Igualmente se alegó que esta menor retribución, pese a realizar idéntico trabajo, con los mismos horarios y en los mismos centros, vulneraba el artículo 14 CE.

b) La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1996 desestimó el recurso contencioso por entender que, conforme a la jurisprudencia que en ella se citaba, no existe base constitucional que sustente el derecho a la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública como contenido integrante del derecho de libertad sindical reconocido a los funcionarios. En consecuencia, negado el derecho, afirma la resolución impugnada la imposibilidad de que se hubiera podido producir la lesión del derecho fundamental cuya protección se instaba a través del procedimiento entonces previsto en la Ley 62/1978.

3. La Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL) impugna en amparo la mencionada Sentencia y el Acuerdo entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector de la Atención Primaria alegando vulneración del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) y del derecho a no sufrir discriminación (art. 14 CE).

Respecto a la resolución dictada por el Tribunal Supremo, la recurrente mantiene que el órgano judicial ha aplicado erróneamente la doctrina del Tribunal Constitucional en la que sustenta su decisión, ya que el objeto del recurso contencioso no fue la defensa del derecho a la negociación colectiva, por otra parte no negado por la Administración firmante del Acuerdo y que afecta igualmente a otro colectivo de sanitarios en régimen de contratación laboral, respecto de los cuales sí sería predicable el derecho a la negociación colectiva como integrante de la libertad sindical, conforme a la reiterada jurisprudencia constitucional. Por contra, el procedimiento perseguía la protección del derecho a participar en aquella negociación en condiciones de igualdad, sin resultar discriminada por exclusión frente a las organizaciones sindicales que tomaron parte en el proceso de negociación y en la firma del Acuerdo. Tales organizaciones no eran, a juicio de la demandante, las más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pese a lo cual constituyeron una mesa negociadora a la que ella no fue llamada, impidiendo así la participación de sus representados en la adopción del Acuerdo. Se desconoce consiguientemente que la STC 1/1994, de 17 de enero, reconoció el derecho del personal al servicio de la Administración Sanitaria de aquella Comunidad Autónoma a participar a través de sus órganos de representación, entre los cuales se encuentra la Unión recurrente como sindicato más representativo de los Funcionarios Locales de la Comunidad. En este mismo sentido

se cita el artículo 7 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, según el cual el personal funcionario de los Cuerpos Sanitarios locales de las Comunidades Autónomas integrados en los equipos de atención primaria «ejercerá sus funciones a través de la Junta de Personal al servicio de Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (*sic*).

La demanda de amparo impugna asimismo el repetido Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1992 (Resolución de 15 de enero de 1993, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 2 de febrero de 1993), por el que se aprobó el alcanzado entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector de la Atención Primaria. Alega la recurrente que aquel Acuerdo vulnera el artículo 14 CE en una doble vertiente: la primera, respecto al derecho a la libertad sindical, en los términos ya expresados, por haberse negociado sin su participación. La segunda, porque en el Anexo del Acuerdo se fijan unas disposiciones retributivas que infringen la igualdad de trato de los médicos denominados de refuerzo respecto a los médicos de plantilla.

Esta última alegación se funda, según la recurrente, en el hecho de que las retribuciones que se recogen para aquel colectivo son sensiblemente inferiores, pese a realizar un idéntico trabajo. Se afirma que el objeto de su contratación es el trabajo de guardias en fines de semana y otros días laborables, con la finalidad de que los titulares del puesto no rebasen el límite de las horas de guardia, resultando así que el médico de refuerzo sustituye al de plantilla en todo su trabajo y horario, pese a lo cual percibe una menor retribución por el mero hecho de ser eventual y no fijo, lo que vulnera su derecho a no ser discriminado, en los términos mantenidos por la jurisprudencia constitucional, por ejemplo en la STC 161/1991. Respecto a esta cuestión, la recurrente mantiene que la aplicación del citado Acuerdo ha dado lugar a una desigualdad efectiva de retribuciones, repetidamente denunciada con éxito ante los Tribunales, pese a lo cual el Instituto Nacional de la Salud persiste en la aplicación de esta retribución discriminatoria.

La Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL) alega, finalmente, que la presentación del recurso de amparo pretende evitar que la libertad sindical sea vaciada de contenido en el futuro, puesto que se le impide representar y defender los intereses de sus representados en régimen de igualdad con sindicatos menos representativos que ella en el sector. A tal efecto solicita que se declare la nulidad de la Sentencia y la del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnados, y que se reconozca expresamente su derecho de libertad sindical y de igualdad para participar en los acuerdos de negociación sobre condiciones de los funcionarios sanitarios de Castilla y León en la Atención Primaria.

4. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal se acordó requerir a la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León para que remitiera copia de la demanda del recurso contencioso-administrativo; así como a la Procuradora de los Tribunales, doña Mercedes Marín Iribarren, para que acreditase la representación que decía ostentar en amparo.

5. Mediante providencia de la Sección Cuarta, de 8 de enero de 1997, se acordó admitir a trámite la demanda de amparo y requerir al Ministerio de Sanidad y Consumo y a la Sala Tercera del Tribunal Supremo

para la remisión de la certificación del expediente administrativo y las actuaciones correspondientes, respectivamente, al Acuerdo del Consejo de Ministros y a la Sentencia objetos de impugnación ante este Tribunal. También se acordó requerir al Tribunal Supremo para que emplazase a quienes fueron parte en el procedimiento para comparecer ante el de amparo en defensa de sus derechos, si lo considerasen pertinente, con excepción de la recurrente.

6. Por providencia de la Sección Cuarta, de 17 de abril de 1997, se acordó requerir a la Letrada doña María del Puerto del Río Salas para que manifestara en nombre de quién se personaba en el procedimiento de amparo, y al Procurador don Carlos Jiménez Padrón para que acreditase la representación del Instituto Nacional de la Salud que decía ostentar.

7. Mediante providencia de la Sección Tercera, de 22 de mayo de 1997, se acordó tener por personados y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y al Procurador don Carlos Jiménez Padrón en nombre y representación del Instituto Nacional de la Salud, así como dar vista de las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para que presentaran alegaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 I LOTC, si lo estimasen procedente.

8. Por escrito registrado el día 12 de junio de 1997 el Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó alegaciones interesando la desestimación del amparo.

Tras precisar el carácter mixto de la pretensión manifiesta, en primer término, la imposibilidad de acoger ninguna de las dos peticiones referidas al artículo 14 CE, por ser una de ellas reconducible al artículo 28 I CE y por no haberse invocado la segunda en la vía judicial. Respecto a esta última el Ministerio Público afirma que nada se suscitó en ella sobre las diferencias retributivas de los médicos de refuerzo, una cuestión que dice traerse al proceso de amparo por primera vez. En cualquier caso, a su entender, carece de relevancia constitucional, teniendo en cuenta que la exigencia de una misma retribución por igual trabajo sólo es predicable de los supuestos de discriminación por razón de sexo, y que las diferencias entre estructuras de creación jurídica no implican una vulneración del artículo 14 CE (AATC 63/1996, 317/1996), aplicando a las que puedan producirse entre médicos titulares y de refuerzo los mismos criterios que se mantienen entre funcionarios de carrera e interinos.

Por lo que se refiere a la invocación del derecho de libertad sindical, el Ministerio Fiscal recuerda que la Sentencia impugnada no entró en la cuestión de fondo, rechazando la demanda por no considerar comprendido en aquel derecho el de negociación colectiva esgrimido por el Sindicato recurrente. En este sentido manifiesta su discrepancia con la interpretación recogida en la resolución judicial, razonando sobre la circunstancia de que las peculiaridades previstas constitucionalmente para el ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios públicos no significan la exclusión de su ámbito, sino la modulación de su ejercicio atendiendo a las especialidades de la relación funcional, de donde igualmente se sigue la imposibilidad de concebir la cuestión planteada en el procedimiento como de mera legalidad, por más que sea la norma la que configure el ejercicio del derecho a la negociación colectiva.

A pesar, por tanto, de la naturaleza de la respuesta ofrecida por la Sentencia impugnada, el Fiscal consi-

dera agotada la vía judicial previa al amparo al haberse utilizado el procedimiento de la Ley 62/1978, pero rechaza que pueda haberse vulnerado el derecho a la libertad sindical. Siendo la alegación principal del recurso el no haber sido llamado el Sindicato demandante a la negociación de un Acuerdo de ámbito estatal, es claro que, conforme a la regulación legal sobre representatividad sindical y legitimación para negociar, la exigencia de la primera para participar en un proceso negociador de aquel tipo no concurre en la recurrente, lo cual excluye que se haya podido vulnerar el artículo 28.1 CE.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de junio de 1997 el Abogado del Estado presentó alegaciones afirmando, en primer lugar, que el objeto de la demanda de amparo debe ceñirse a la invocación del derecho de libertad sindical, excluyendo la relativa al principio de igualdad respecto a las retribuciones de los médicos de refuerzo, cuestión sobre la que nada se razona fuera de su enunciado general y abstracto y que resulta ayuna de cualquier término de comparación y de toda concreción en el suplico.

En cuanto a la vulneración del artículo 28.1 CE el Abogado del Estado recuerda también que el Tribunal Supremo no entró en el fondo del asunto, afirmando que el derecho a la negociación colectiva no formaba parte de la libertad sindical en el ámbito de la función pública, afirmación que el demandante no ha cuestionado en ningún momento. Más aún, aquella doctrina se ha obviado recurriendo a la invocación del derecho de igualdad, lo cual resulta inviable, toda vez que éste no acoge la participación incondicionada en los procesos negociadores que, justamente por estar configurados legalmente en desarrollo de la libertad sindical, impiden pretender que la Administración reconozca igual representatividad a todos los sindicatos en el momento de negociar. La pretensión del Sindicato recurrente de que se reconozca un derecho que no tiene legalmente es ajena a su derecho a participar en la determinación de las condiciones de trabajo, ceñido al ámbito de su representación y no a otro, resultando irrelevante a tal efecto lo mantenido en la STC 1/1994, que desestimó su pretensión de participar en el proceso electoral recordando que el personal al servicio de la Administración sanitaria de Castilla y León podía ejercitar su derecho de participación a través de la representación legal y exclusivamente en aquel ámbito, sin prejuzgar por tanto su intervención en procesos negociadores más amplios, como el que se plantea en el presente caso.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el día 20 de junio de 1997 la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Marín Iribarren presentó, en nombre y representación de la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL), alegaciones ratificándose en el contenido de su demanda de amparo.

11. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de junio de 1997 el Procurador de los Tribunales don Carlos Jiménez Padrón presentó, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Salud, alegaciones solicitando la desestimación de la demanda de amparo.

Se afirma en ellas, en primer término, la extemporaneidad del recurso con base en que la propia recurrente afirma haber tenido conocimiento de la Sentencia frente la que solicita amparo el día 25 de abril de 1996, por lo que la presentación de la demanda el

día 24 de mayo (o el 22 de mayo) se habría producido después de transcurrido el preceptivo plazo de veinte días.

En segundo lugar se mantiene que el Tribunal Supremo ha declarado en realidad la inadecuación del procedimiento de la Ley 62/1978 para impugnar el Acuerdo del Consejo de Ministros, y entiende que no es admisible la afirmación de la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL) relativa a que ella nunca solicitó una declaración sobre su derecho a la negociación colectiva, sino sobre su participación en condiciones de igualdad en la negociación del Acuerdo contemplado, ya que lo realmente solicitado no es sino el reconocimiento de un supuesto derecho a tomar parte en el proceso negociador, lo que, a juicio del Tribunal Supremo, requería una previa declaración sobre si tal derecho estaba tutelado o no por el artículo 28.1 CE, al haberse utilizado el procedimiento para la protección jurisdiccional de derechos fundamentales.

También manifiesta que la STC 1/1994 es por completo ajena a lo debatido en este procedimiento, puesto que se discutió entonces el derecho de los sanitarios locales a presentar candidaturas a la elección de la Junta de Personal correspondiente, siendo ya entonces desestimada su pretensión. Por otra parte, entendiendo ahora el reconocimiento de su derecho a formar parte de una mesa negociadora de ámbito estatal, en la cual, según la normativa aplicable, sólo han de estar presentes los sindicatos más representativos en dicho nivel, es claro que la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL) carece de la legitimación legalmente exigible para participar en ella, con independencia de la audiencia sindical que afirme tener en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

12. Por providencia de 28 de septiembre de 2000 se acordó señalar el día 2 de octubre del mismo año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se dirige en primer término contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1992, el cual aprobó a su vez (art. 35 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas) el Acuerdo alcanzado el 3 de julio anterior entre la Administración Sanitaria del Estado y los Sindicatos más representativos en el sector de Atención Primaria (Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y de Enfermería, Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Confederación Sindical Independiente de Funcionarios y Confederación Intersindical Galega).

La impugnación de aquella resolución administrativa (art. 43.1 LOTC), cuya nulidad se solicita en el suplico de la demanda de amparo, tiene su base en la invocación de una doble lesión del artículo 14 CE. En primer lugar, por no haber sido llamada la recurrente al proceso de negociación del Acuerdo, en el que tan sólo participaron las organizaciones sindicales anteriormente reseñadas, y ella pese a que USCAL (según afirma ella), «supera con creces en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el diez por ciento de audiencia sindical». En segundo lugar, porque en el referido Acuerdo se fijan unas condiciones retributivas para el personal sanitario de refuerzo discriminatorias

respecto al personal titular, en la medida en que pese a realizar su trabajo en iguales condiciones y en los mismos Centros, los componentes del primer colectivo perciben un menor salario que el reconocido a los del segundo.

Asimismo la demanda de amparo solicita la nulidad de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1996 (art. 44 I LOTC) por haber incurrido en una vulneración del artículo 28.1 CE. En este sentido, alega la recurrente que la resolución judicial ha interpretado erróneamente el objeto de la pretensión deducida, que no consistió en una declaración sobre la existencia de su derecho a la negociación colectiva como contenido integrante del de libertad sindical, sino en que se declarase lesiva de ésta la exclusión que afirmaba haber sufrido de la mesa de negociación del Acuerdo, reiterando en este punto las alegaciones, ya expuestas en relación a la resolución administrativa, sobre su legitimación para estar presente en dicha mesa. En relación con este motivo de amparo suplica el reconocimiento expreso de su derecho a ver protegidos sus derechos de libertad sindical y de igualdad a participar en la negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios sanitarios de Castilla y León en el ámbito de la atención primaria.

Tanto las alegaciones del Fiscal ante el Tribunal Constitucional, como las presentadas por el Abogado del Estado y por el Instituto Nacional de la Salud (en adelante INSALUD), han solicitado la desestimación del amparo con base en las razones jurídicas expuestas en los antecedentes.

2. Con carácter previo al análisis de las cuestiones sometidas al juicio de este Tribunal, se hace preciso rechazar la causa de inadmisión de la demanda opuesta por el INSALUD, consistente en la intemporaneidad de su presentación. La Entidad Gestora alega que el Sindicato recurrente afirma haber tenido conocimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo el día 25 de abril de 1996, fecha en la que fue notificada a su Procuradora, de modo que la presentación de la demanda de amparo el día 24 de mayo siguiente, o el día 22 del mismo mes, según figura en la anotación manuscrita en el sello del registro de entrada del Decanato de los Juzgados de Madrid, se habría producido después de transcurrido el plazo de veinte días hábiles que dispone el artículo 44.2 LOTC.

Basta sin embargo proceder al cómputo de los referidos veinte días para comprobar que, iniciado aquél a partir del día 26 de abril, el plazo de caducidad para la presentación de la demanda de amparo terminaba el día 22 de mayo, que es precisamente la fecha que figura estampillada en el sello del registro del Decanato de los Juzgados de Madrid. Tal es la que debe tomarse en cuenta para el repetido cómputo, y no la del registro en este Tribunal, como repetidamente hemos declarado (por todas, SSTC 13/1983, de 23 de febrero, y 45/1987, de 9 de abril), por lo que no resulta posible apreciar extemporaneidad en la presentación del recurso.

3. La demanda de amparo se dirige en primer lugar, como se ha dicho, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprobó el alcanzado previamente entre la Administración Sanitaria del Estado y las organizaciones sindicales más representativas al mismo nivel en el sector de la Atención Primaria sobre determinados aspectos en materia de organización, retribuciones, jornada y otras condiciones de trabajo aplicables al personal funcionario de los Cuerpos Sanitarios Locales y Estatutario que prestaban servicios en el ámbito de la

atención primaria del INSALUD. La nulidad del Acuerdo que se solicita en la demanda se funda, en primer lugar, en la vulneración del artículo 14 CE por no haberse llamado a su negociación a la recurrente USCAL, pese a que ésta afirma superar con creces el 10 por 100 de representatividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El reproche, que con posterioridad se dirige también contra la Sentencia del Tribunal Supremo que desestimó (sin entrar en esta cuestión) el recurso contencioso-administrativo, se articula sobre la base de que los Sindicatos firmantes del Acuerdo carecen de representación en la indicada Comunidad, así como en el hecho de que los funcionarios sanitarios de ésta en el sector de atención primaria no fueron representados en la negociación de unas condiciones que les afectaban. Esa negativa, que, consecuentemente, se ha producido del derecho a la participación sindical, desconoce que nuestra STC 1/1994, de 17 de enero, declaró que este derecho puede ejercitarse a través de los órganos de participación del personal al servicio de la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma, y vulnera los artículos 14 y 28.1 CE al impedir a USCAL tomar parte en la negociación del referido Acuerdo.

A la vista de la naturaleza de las alegaciones vertidas por la recurrente resulta patente que, pese a su cobertura formal bajo la invocación del artículo 14 CE, han de ser reconducidas al ámbito de la normativa que contiene el artículo 28.1 CE. Como repetidamente ha declarado nuestra jurisprudencia, no es el principio de igualdad el que se encuentra en cuestión en casos como el presente, sino el derecho a la libertad sindical, en la medida en que no otro es el que acoge virtualmente la pretensión de un sindicato de participar en un proceso de negociación en cuanto parte esencial de su acción representativa y respecto a la reconocida, en su caso, a otras organizaciones sindicales (entre otras, SSTC 53/1982, de 22 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 184/1991, de 30 de septiembre; 75/1992, de 14 de mayo; 168/1996, de 29 de octubre; 90/1997, de 6 de mayo, y 80/2000, de 27 de marzo).

4. Hecha la anterior precisión, hemos de rechazar que se haya producido una vulneración de la libertad sindical de la recurrente como consecuencia de no haber participado en la negociación del Acuerdo estatal sobre condiciones de trabajo en la Atención Primaria. El originario recurso contencioso-administrativo contra el citado Acuerdo ya puso en evidencia que el conflicto de base radicaba en la existencia de una negociación de ámbito estatal que supuestamente afectaba al establecimiento de condiciones aplicables en la Comunidad Autónoma en aquel sector, y, consiguientemente, al potencial margen del sindicato recurrente para intervenir en esta negociación para participar en la fijación de condiciones laborales que afectaban a sus afiliados como sanitarios locales. La demanda de amparo limita, sin embargo, las alegaciones sobre la lesión del derecho fundamental al hecho de no haber tomado parte en la negociación de un Acuerdo de ámbito estatal «pese a contar en la Comunidad Autónoma con un índice de representatividad que supera con creces (*sic*) el diez por ciento de audiencia sindical», habiendo sido excluida de una negociación en la que, por contra, sí han estado presentes Sindicatos que, aun siendo más representativos a nivel estatal, no lo eran en la Comunidad de Castilla y León.

Ciertamente, y como este mismo Tribunal ha tenido ocasión de declarar desde fechas tempranas, la nego-

ciación colectiva forma parte del derecho de libertad sindical, concebido como medio primordial de acción sindical para el cumplimiento de los fines constitucionalmente reconocidos a los sindicatos en el artículo 7 CE (por todas, SSTC 4/1983, de 28 de enero; 12/1983, de 22 de febrero; 37/1983, de 11 de mayo; 59/1983, de 6 de julio; 74/1983, de 30 de julio; 118/1983, de 13 de diciembre; 45/1984, de 27 de marzo; 73/1984, de 27 de junio; 39/1986, de 31 de marzo; 104/1987, de 17 de junio; 75/1992, de 14 de mayo; 164/1993, de 18 de mayo; 134/1994, de 9 de mayo; 95/1996, de 29 de mayo, y 80/2000, de 27 de marzo). Afirmación que resulta, sin duda alguna, compatible con la configuración legal del ejercicio del derecho a negociar, restringiendo la legitimación para formar parte de la comisión negociadora a las organizaciones sindicales que acrediten un cierto nivel de representatividad allí donde el legislador ha querido dotar al acuerdo resultante de unos determinados y específicos efectos jurídicos, como sucede en el caso de la negociación laboral estatutaria o en el ámbito de la función pública. La jurisprudencia constitucional ha declarado repetidamente que la indicada limitación no vulnera el artículo 28.1 CE; como tampoco el reconocimiento de determinadas facultades de acción sindical únicamente a los sindicatos más representativos resulta discriminatorio frente a los restantes, una vez reconocido a todos el núcleo indisponible de medios de acción que permiten reconocer como tal al derecho de libertad sindical (así, SSTC 4/1983, 12/1983, 73/1984, 98/1985, de 29 de julio).

En consecuencia, la circunstancia de que la recurrente no tomase parte en la negociación de un Acuerdo de ámbito estatal no tiene otro apoyo más que la aplicación de la correspondiente norma legal, concretamente el artículo 31 de la ya citada Ley 9/1987, que explicita los niveles de representatividad que han de cumplir los Sindicatos, de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma, para participar en la determinación de condiciones de trabajo. Y es claro que USCAL, ni prueba haber solicitado tomar parte en la negociación, ni menos aun que reuniera la representatividad exigida legalmente, sobre la cual se imita a afirmar, sin mayores precisiones, que «supera con creces el diez por ciento de audiencia sindical en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» en el sector de la atención primaria. Es pues evidente que no puede vulnerarse la libertad sindical donde no se acredita siquiera la existencia misma del derecho legal a negociar el Acuerdo, sin que sobre esta conclusión tenga relevancia ninguna nuestra STC 1/1994, considerando que su objeto estuvo ceñido a la pretensión del Sindicato de presentar en las listas electorales determinados candidatos, siendo desestimada por razones jurídicas ajenas en todo momento a la cuestión que ahora se analiza.

5. La demanda de amparo solicita igualmente la nulidad del Acuerdo por vulneración del artículo 14 CE, alegando que éste discrimina salarialmente al personal sanitario de refuerzo respecto al titular.

Conviene recordar que, en el recurso contencioso origen del presente amparo, la USCAL afirmaba que «... Es tal la cantidad de horas de guardia que se ven obligados a realizar los sanitarios locales integrados de Castilla y León ..., que se han implantado los llamados "refuerzos", contratación de sanitarios (médicos y enfermeras) para cubrir algunas horas de atención continuada en los centros de salud de las provincias y a los que se paga con la mitad de lo que se retribuye a los sanitarios titulares». Asimismo, se invocaba una

lesión del artículo 14 CE, al mantenerse en el Acuerdo (Apartado III del Anexo) los referidos refuerzos, cuya contratación, se afirmaba, pretende «... evitar el excesivo número de guardias que debieran realizar los sanitarios de plantilla, pero a los refuerzos se les abona, por el mismo trabajo y horario, la mitad de las retribuciones, dándose la paradoja de que estos sanitarios de refuerzo, estando en el mismo centro de salud, el mismo día y para atender la misma población, el profesional de plantilla cobra el doble del refuerzo con igual titulación, trabajo y responsabilidad...», lo cual, a juicio de USCAL, contradice el principio sentado por la jurisprudencia constitucional (así, STC 161/1991, de 18 de julio), según el cual debe retribuirse con igual salario un mismo trabajo.

La petición de nulidad del Acuerdo por este motivo se ha reiterado en amparo, afirmando que en el Anexo del Acuerdo se recogen e implantan normas sobre retribuciones que infringen la igualdad de trato, ya que a los médicos de refuerzo se les abonan unas cantidades sensiblemente inferiores (que a los titulares) «por el mero hecho de ser eventuales y no fijos», y pese a tratarse de «idéntico trabajo, idéntico centro e idéntico horario»; circunstancia que ha dado lugar, según alega la recurrente, a una reclamación judicial continuada en este aspecto, dada la desigualdad de retribuciones producida con la aplicación del Acuerdo.

Puesto que USCAL residencia la supuesta discriminación retributiva en el Anexo del Acuerdo impugnado y, más en concreto, en su apartado III, referido a las retribuciones, será de utilidad tener en cuenta que sus términos literales, en lo que al personal de refuerzo se refiere, son los siguientes: «A efectos de refuerzos, se mantienen vigentes los criterios establecidos en los Acuerdos sindicales firmados en 1990... La vinculación de los profesionales que realicen estos refuerzos se formalizará mediante designaciones de carácter temporal, mientras dure la causa del refuerzo y con unas retribuciones que se enmarquen en el modelo retributivo de atención primaria y supongan un incremento del 35 por 100 sobre las cantidades actualmente fijadas para los refuerzos...»

6. Las precisiones anteriores permiten, a efectos de la demanda de amparo, afirmar que el reproche inferido al Acuerdo en este punto sí fue suscitado en el procedimiento y sometido al juicio del órgano judicial llamado a resolverlo, con independencia de que éste decidiera no entrar en la cuestión de fondo tras rechazar que estuviera en juego la libertad sindical de la recurrente. Ahora bien, de aquellas precisiones se deduce con toda evidencia la imprecisión en el momento de acreditar la discriminación salarial que se afirmó, como del posterior desarrollo del procedimiento se desprende que, ante la decisión reseñada de la Sentencia del Tribunal Supremo, no consta que USCAL haya alegado nada, ni entonces ni en amparo, frente al hecho de que la supuesta falta de titularidad del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) no podía trasladarse a la pretensión sobre la nulidad del Acuerdo por vulnerar el derecho a la no discriminación (art. 14 CE), con independencia de cuál hubiera de ser el destino final de tal pretensión. Tampoco en amparo se ha solicitado la nulidad de las cláusulas concretas sobre retribuciones, que habría de ser el natural efecto de una contradicción con aquel precepto constitucional, sino que la demandante insiste, como lo hiciera en la vía contenciosa, en solicitar una nulidad comprensiva de la totalidad del Acuerdo por lesión de los dos derechos fundamentales invocados.

Así las cosas, este Tribunal habrá de dejar de lado las razonables dudas que, en orden a obtener una respuesta sobre este motivo, podrían haberse suscitado en la vía judicial, ya que, en cualquier caso, la Sentencia frente a la que se demanda amparo no se pronunció sobre él. Igualmente, y a los estrictos efectos de un amparo que se apoya en el artículo 43.1 LOTC, habrá de entenderse formalmente agotada aquélla tras pretender la nulidad del Acuerdo por el procedimiento entonces previsto en la Ley 62/1978 (por todas, STC 42/1989, de 16 de febrero).

Sin embargo, la señalada imprecisión sobre los términos concretos de la lesión que se alega sí impide, desde luego, a este Tribunal tomarla en consideración, debiendo convenir con el Abogado del Estado en el hecho de que la demandante nada ha razonado sobre ella, como tampoco la concreta en modo alguno en su suplico. De los términos en los cuales se ha presentado la cuestión a nuestro juicio, es evidente que del transcurso apartado sobre retribuciones del personal de refuerzo no puede deducirse, ni directa ni indirectamente, que sus retribuciones sean menores a las del personal sanitario titular, ni que la cuantía de la diferencia resulte «sensiblemente menor» o «la mitad», según ha manifestado USCAL. Las afirmaciones de la recurrente no se apoyan en el texto del Acuerdo cuya nulidad se pide, sino en una supuesta menor retribución derivada de la aplicación concreta y específica de aquél, lo cual, obvio es decirlo, no constituye el objeto de este recurso. La demanda, no sólo no precisa ni acredita la premisa mayor de la supuesta discriminación, sino que tampoco individualiza el término de comparación que alega (no consta la retribución del personal sanitario titular), ni indica el principio jurídico del que derivaría la exigencia de una igual retribución, ya que no constan los criterios con arreglo a los cuales se fija el salario al objeto de que este Tribunal pudiera concluir, en su caso, si el hipotético elemento de diferenciación, o su injustificada inexistencia, resultaban contrarios al artículo 14 CE.

Como repetidamente ha declarado nuestra jurisprudencia (por todas, STC 38/1986, de 21 de marzo) no basta con la mera alegación de una desigualdad, sino que han de apuntarse indicios de los que inferir que a diferencia de trato se ha vinculado a algún factor constitucionalmente prohibido; y en el presente caso es evidente que la recurrente no ha realizado ningún esfuerzo en este sentido y que tampoco resulta visible que la realidad de sus afirmaciones se desprenda sin más del texto del Acuerdo, resultando por ello improcedente pretender que este Tribunal lo anule íntegramente con base en sus solas alegaciones. Consecuentemente no cabe declarar ninguna lesión del artículo 14 CE, por lo que decae este motivo de amparo.

7. La demanda impugna, en segundo lugar, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1996 que desestimó el recurso contencioso-administrativo en el que se impugnaba el Acuerdo administrativo a través del procedimiento de tutela de derechos fundamentales. Como ya se ha apuntado, la decisión del órgano judicial se fundó en el rechazo de la premisa de partida de la recurrente al afirmar que el derecho a la negociación colectiva en el ámbito de la función pública no formaba parte del derecho de libertad sindical de aquélla; la resolución impugnada resolvió en el sentido con base en su propia jurisprudencia y en nuestras SSTC 57/1982, de 27 de julio, y 98/1985, de 29 de julio, apoyándose en las peculiaridades cons-

titucionalmente previstas en el artículo 28.1 CE respecto al ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios, y en una interpretación literal del propio artículo 37.1 CE (que reconoce el derecho a la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores), así como en el artículo 2.2.d) LOLS (actividad sindical en la empresa o fuera de ella) y en los artículos 6.3.b) y 6.3.c) LOLS (distinguiendo entre los derechos de los sindicatos más representativos a la negociación colectiva en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo en la Administración Pública).

USCAL solicita en amparo la nulidad de la resolución judicial, alegando que incurre en una interpretación errónea de la doctrina constitucional que en ella se cita ya que, en el recurso contencioso, según afirma, no se pedía la defensa constitucional del derecho a la negociación colectiva, sino la protección frente a una discriminación (lesiva además del derecho de libertad sindical) derivada de su falta de participación como sindicato más representativo en el sector sanitario de Castilla y León en el proceso de negociación del Acuerdo. A partir de esta alegación, la demandante insiste en las afirmaciones que acerca de esta misma cuestión ya realizó con ocasión de la impugnación del Acuerdo.

8. Las alegaciones del Ministerio Fiscal respecto a este motivo de amparo comienzan manifestando su discrepancia con la doctrina expresada en la Sentencia impugnada. A su juicio, la remisión a la Ley que el artículo 28.1 CE hace para regular las peculiaridades del ejercicio del derecho por parte de los funcionarios públicos no significa la exclusión de su titularidad, sino únicamente la modulación de aquél atendiendo a las especialidades de esta situación, lo cual se confirma en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, que considera a sus efectos trabajadores a los sujetos de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas. Que determinadas manifestaciones de aquel derecho fundamental queden configuradas legalmente no contradice la atribución a los Sindicatos más representativos de la facultad de participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los correspondientes procedimientos de consulta o negociación, equiparables a la negociación colectiva (art. 6.3.c) LOLS). Y, así, la configuración legal que se haga de aquellos procedimientos, no significa (continúa el Ministerio Público) que la cuestión sometida al órgano judicial fuera de mera legalidad ordinaria.

Las alegaciones del Fiscal a este respecto se ajustan a la doctrina mantenida en nuestra STC 80/2000, en cuyo fundamento jurídico 6.º (párrafo primero) reiteramos que, aun cuando el ejercicio del derecho de libertad sindical en el ámbito funcional admite constitucionalmente una modulación que atienda a las peculiaridades propias de aquél, y que del reconocimiento de su titularidad a los funcionarios no deriva como consecuencia necesaria el derecho a la negociación de este colectivo (STC 57/1982), ello no significa que, aun configurada legalmente aquélla (Ley 9/1987 en su redacción vigente), no quede integrada en el contenido del derecho de libertad sindical. Y ello por más que en el plano de la legalidad se establezcan así las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y en el de la función pública, diferencias que no alcanzan a la referida comprensión de ambos en el artículo 28.1 CE.

Podía, por tanto, pensarse que el Sindicato recurrente hubiera impugnado en amparo la Sentencia del Tribunal Supremo en la medida en que, con base en un criterio contrario al que acaba de recordarse, impide además un pronunciamiento sobre el fondo de las cuestiones planteadas. Pero lo cierto es que, como claramente se deduce de la pretensión sometida a nuestro juicio, aquella doctrina no ha sido cuestionada en ningún momento, ni como contradictoria con el artículo 28.1 CE, ni como impeditiva de la obtención de una respuesta de fondo (art. 24.1 CE). Si bien la demandante aduce que la jurisprudencia esgrimida por el Tribunal Supremo interpreta y aplica erróneamente la doctrina contenida en nuestras SSTC 57/1982 y 98/1985, lo cierto es que tal afirmación no puede cabalmente considerarse como un motivo de impugnación autónomo y separado del que después se expresa, ya que, ni se concreta en qué consiste la supuesta contradicción, ni se identifica la lesión constitucional que hipotéticamente derivaría de la decisión judicial, ni se incluye como una petición autónoma en el suplico de la demanda. Antes al contrario, la lectura de ésta parece más bien vincular la afirmación de aquel error a la identificación misma de la cuestión a resolver por el órgano judicial, manifestando indubitadamente el Sindicato recurrente que aquélla consistió en solicitar protección frente a un tratamiento desigual respecto a otras organizaciones sindicales, al no haber sido llamada a la negociación del Acuerdo.

No habiéndose, pues, cuestionado por USCAL el ajuste constitucional de la Sentencia por el referido motivo, la cuestión queda extramuros del objeto de amparo, ceñido así a la petición de nulidad de aquélla por vulneración del artículo 28.1 CE en el sentido que acaba de indicarse. Y puesto que las alegaciones sobre la no participación en la mesa negociadora no hacen sino reiterar los argumentos que ya se esgrimieron con ocasión de la impugnación del Acuerdo por la misma causa, deben tenerse por reproducidas las razones con base en las cuales hemos afirmado anteriormente que no procede apreciar la vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical de la recurrente.

F A L L O

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a 2 de octubre de 2000.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.