



Roj: **STS 199/1995 - ECLI:ES:TS:1995:199**

Id Cendoj: **28079130011995105139**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **23/01/1995**

Nº de Recurso: **814/1993**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **APELACION**

Ponente: **LUIS ANTONIO BURON BARBA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Enero de mil novecientos noventa y cinco.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el recurso de apelación que con el número 814 de 1993 ante la misma pende de resolución y tramitado conforme a la Ley 62/78; interpuesto por la Administración representada y defendida por el Abogado del Estado contra la sentencia de 18 de mayo de 1991 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso nº 19439, sobre composición de miembros del Consejo General de la MUFACE. Habiendo sido parte apelada la representación procesal de la Confederación Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF), y oído el Ministerio Fiscal.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia apelada contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice: "FALLAMOS: Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la Confederación Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF) contra la resolución reseñada en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia, debemos declarar y declaramos ser las mismas contraria a la Constitución y, en su consecuencia se proceda a recomponer la participación de las organizaciones sindicales en el Consejo General de MUFACE conforme al criterio declarado en esta Sentencia y concretado en un Fundamento de Derecho Décimo; se hace imposición de costas a la parte demandada".

El Fallo indicado se apoya entre otro en los fundamentos siguientes: "PRIMERO.- El objeto de este procedimiento especial y sumario, regulado en la Ley 62/78, consiste en el enjuiciamiento de aquellos actos o disposiciones que, sometidos a Derecho Administrativo, afectan a aquellos derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución de 1978, especialmente protegidos (en concreto arts. 14 a 30, 2º de la CE). Partiendo de ese elemental esquema la parte demandante impugna el acto referido en el Antecedente de Hecho 1º de esta Sentencia por entender que es contrario a los arts. 14, 23,2ª y 28.1ª de la Constitución en cuanto que acuerda otorgar al CSIF un total de dos representantes en el Consejo General de MUFACE frente a los tres de UGT y CC.OO y uno de ELA-STV; con la revocación de la resolución atacada, solicita CSIF que <<... se proceda a recomponer la composición de dicho Consejo General otorgando a mi patrocinada, la CSIF, la representación que debe ostentar aumentando el número de miembros asignados>>. SEGUNDO.- Para comprender el por qué de este litigio hay que tener en cuenta lo siguiente. Según el art. 2 del RD 344/85, de 6 de marzo, en el Consejo General de MUFACE, junto a representantes de la Administración del Estado, habrá <<por parte de los funcionarios nuevos representantes designados por los Sindicatos presentes en el Consejo Superior de la Función Pública y -este inciso es el problema- en proporción a la representación de cada uno en dicho Órgano>>. Por lo tanto lo que se prevé es un traslado o trasplante proporcional de la representación sindical en el Consejo Superior de la Función Pública (en adelante, CSFP), y en el que tiene reservados diecisiete puestos, al Consejo General de MUFACE en el que tiene nueve. Pues bien, es la Ley 30/84, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública ( art.7) y la Ley 9/87, de 12 de mayo, de Órganos de Representación... ( art. 39) quienes nos dicen con qué criterios acceden los Sindicatos al CSFP. Así



el art. 7,c) de la Ley 30/84 señala que en tal órgano habrá <<por parte del personal diecisiete representantes designados por las Organizaciones Sindicales, en proporción a su representatividad respectiva>>. Cómo se hace tal elección nos lo va a decir el art. 39 de la Ley 9/87 señalando que de esos diecisiete representantes se otorgará un puesto a cada una de las organizaciones Sindicales más representativas en el ámbito estatal o autonómico (párrafo 1º) y los restantes (párrafo 2º) en función del resultado, a su vez, de dos procesos electorales (y aquí está el meollo de este litigio): uno entre el personal funcionario y otro entre el personal laboral. TERCERO.- Mejor se comprenderá lo que se ventila en este pleito si atendemos a las cifras de esas elecciones. Así en las primeras elecciones celebradas en virtud de la Disposición Transitoria 3ª,1 (Ley 9/87), convocadas por la OM de 23 de julio de 1987 CSIF obtenía el mejor resultado (3.260 representantes) frente a CC.OO (3165) y UGT (3016); pero como se ha dicho, había que conjugar tal resultado con el de las elecciones entre el personal laboral, que fue el siguiente: UGT 5.090, CC.OO 3.144 y CSIF tan solo 290. El total era siguiente: UGT 8.106, CC.OO 6.309 y CSIF 3.550. A la hora de atribuir representantes en el CSFP tenemos que en virtud del puesto previsto en el párrafo 1º del art. 39 ya citado, UGT, CC.OO y ELA-STV obtenían un representante y en función de los resultados electorales los otros catorce puestos se repartían así; UGT seis (con lo que tenía un total de siete), CC.OO cinco (con lo que obtenía un total de seis) CSIF tan sólo tres. En definitiva, el total era UGT siete, CC.OO seis, CSIF tres y ELA-STV uno. Como ya se ha dicho, en función de la representación sindical en el seno del CSFP es como se va a determinar la atribución de los nueve puestos reservados a los sindicatos en el Consejo General de MUFACE; en el caso presente, el resultado fue el que sigue: UGT, tres miembros, CC.OO otros tres, CSIF dos y ELA-STV uno. QUINTO.- Los preceptos constitucionales que CSIF entiende infringidos son el art. 14, el 23.2º y el 28.1º. De los tres tan sólo nos fijaremos en el contenido esencial del art. 28.1º pues en el mismo al prohibirse-como ahora veremos- el trato desigual carente de razón, objetividad y proporción entre sindicatos, encierra ya de por sí -y con plena autonomía- una llamada al trato no discriminatorio, de ahí que sobre el art. 14. Y por lo que se refiere al art. 23.2º, es un precepto referido más bien al acceso en condiciones de igualdad a cargos de índole política. Por contra, en el caso de la representación sindical en MUFACE estamos ante un supuesto de representación institucional en el sentido del art. 129.1º de la Constitución (cfr. STC 184/87, de 18 de noviembre, FJ 4º), posibilidad que si bien no forma parte del contenido mínimo esencial de la libertad sindical, lo cierto es que una vez nacido el mismo por vía legal o - como aquí ocurre- reglamentaria, entra a engrosar ese contenido esencial. OCTAVO.- En efecto, como ya se ha visto MUFACE es una entidad de derecho público cuya misión es la gestión de la Seguridad Social sólo para funcionarios (eventuales y de carrera): sólo funcionarios, pero sólo funcionarios de la Administración del Estado lo que implica que tampoco resulte coherente que en la presencia sindical en MUFACE incida no sólo el resultado de unas elecciones entre trabajadores (personal laboral) sino, por ejemplo, entre funcionarios de la Administración de Justicia, que son beneficiarios de la Mutualidad General Judicial. Pero es que, además, desde el punto de vista legal no hay justificación alguna para ese trato privilegiado para unos y discriminatorio para otros (en este caso para CSIF que obtuvo mejor resultado electoral entre funcionarios). En efecto, que la presencia sindical venga dada en el seno de la CSFP por la conjunción de las elecciones sindicales tanto entre funcionarios como entre trabajadores tiene su explicación: el CSFP se configura como uno de los órganos superiores de la función pública (Cap. Primero de la Ley 30/84) cuyo cometido -tras su creación por el art. 31 de la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico- es actuar como << órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de Función Pública, así como de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas>>: actúa sobre el "personal" al servicio de las Administraciones Públicas en su conjunto, ya sea funcionario de carrera, eventual, o contratado laboral. Por el contrario, el Consejo General de MUFACE, si bien es órgano de participación, lo es fundamentalmente de control y vigilancia de la actividad de tal entidad de derecho público en el cometido de aquellas funciones que le son propias, sin incidir las mismas sobre la totalidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas sino sólo sobre funcionarios. En definitiva: debido a que << el criterio de representatividad debe guardar adecuación con las funciones y ámbito del órgano en que se va a llevar efecto la representación sindical>>( STC 184/87, FJ 7 a)), carece de justificación y razonabilidad el que la provisión de los nueve puestos reservados a las Organizaciones Sindicales en el Consejo General de MUFACE guarde mimetismo o sea un traslado proporcional de la representación con la que cuentan en la CSFP, órgano que se provee con unos criterios o mecanismos electorales coherentes con su fin propio pero que resultan ajenos a lo que es ya el fin propio de MUFACE. DÉCIMO.- En consecuencia, al estar sometida la Administración en su actividad a la Constitución ( arts. 9.1º; 97; 103.1º y 106.1º de la Constitución), debe estimarse la demanda y revocar el acto impugnado por no ser conforme a las normas, en este caso constitucionales, que le sirven de cobertura ( art. 48.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo en relación con el art. 83.3º de la Ley de esta Jurisdicción). No se hace una asignación numérica de puestos en el Consejo General de MUFACE, de forma que la Administración debe repartir los nueve puestos reservados a los sindicatos en tal Consejo General no en función de la representación que ya tienen en el CSFP -fruto éste, como se ha visto, de un criterio electivo no conforme con el fin propio de MUFACE- sino en función del resultado de las elecciones convocadas al amparo de la Disposición Transitoria 3ª,1 de la Ley 9/87 (OM de 23 de julio de 1987), tan sólo entre funcionarios al servicio de la Administración del Estado. De conformidad con el art. 10.3º,



de la Ley 62/78 procede hacer expresa imposición de costas a la Administración demandada por haber sido rechazadas todas sus pretensiones, sin que tal imposición se haga a UGT ni CC.OO como coadyuvantes en virtud de lo dispuesto en el art. 131.2 de la LJCA".

SEGUNDO.- Contra la expresada sentencia presentó escrito preparatorio el Abogado del Estado que razonó la apelación solicitada por entender que no existe argumento alguno del que se desprenda la violación del principio de la libertad sindical o la vulneración de los arts. 14 y 23.1 de la Constitución. El Tribunal de la primera instancia, enviando las actuaciones a esta Sala previo emplazamiento de las partes por término de cinco días.

TERCERO.- Se han personado en esta instancia : 1) El Abogado del Estado para sostener la apelación y solicitar la revocación de la sentencia apelada; B) El letrado representante de la Confederación de Funcionarios (CSIF); y por último el Ministerio Fiscal que considera que la sentencia recurrida razona correctamente la tesis sostenida en la misma.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para deliberación y fallo del presente recurso la audiencia del día dieciocho de enero de mil novecientos noventa y cinco, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se aceptan los reproducidos en el Antecedente de hecho de esta sentencia y

PRIMERO.- La elaboración de los nueve fundamentos primeros de la sentencia apelada realiza un esfuerzo coherente y minucioso que abarca todos los aspectos del recurso, sin dejarse llevar por argumentos esgrimidos por la parte actora, como se pone de manifiesto en el fundamento de derecho noveno, pero penetrando en el cuadro normativo dentro del cual han de examinarse los problemas y dificultades del litigio, teniendo en cuenta el interés de peso que debe reconocerse a los funcionarios agrupados en el CSIF dentro del Consejo General de MUFACE.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado apelante ha defendido con firmeza y habilidad su posición pero no ha contestado al núcleo de la argumentación de fondo de la sentencia, pues en cierto modo ha rehuído la discusión sobre la justificación de las diferencias y la falta de "justificación y razonabilidad" que ha sido señalada reiteradas veces en la sentencia que ahora examinamos.

TERCERO.- El Fundamento de Derecho Octavo de la sentencia de instancia explica el especial interés de la CESIF que es innegable en lo que afecta a la "Muface", de tal modo que la desigualdad aunque no existan situaciones que puedan servir de puntos de comparación rondan la arbitrariedad y por ello impiden el desarrollo igualatorio de la libertad sindical, por todo lo cual procede confirmar la sentencia apelada con preceptiva imposición de las costas conforme al art. 10.3 de la Ley 62/78.

### FALLAMOS

Que desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de 18 de mayo de 1991 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, debemos confirmar y confirmamos la expresada sentencia en el recurso nº 19.439 seguida por el cauce de la Ley 62/78.

Se imponen las costas causadas a la Administración.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D.LUIS ANTONIO BURON BARBA, en el día de su fecha, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera, Sección Séptima del Tribunal Supremo, lo que certifico.-