**STC 85/2001, de 26 de marzo de 2001**

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

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 877/99, promovido por la "Confederació Sindical de Comisions Obreres de les Illes Balears", representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Abogado don Nicolás Fonollar Marcús, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 19 de enero de 1999 (recurso núm. 466/97) de desestimación de recurso contencioso-administrativo en materia de negociación colectiva. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, representado por el Procurador don Alejandro González Salinas y asistido por la Abogada doña Luisa Ginard Nicolau. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito de 1 de marzo de 1999 tuvo entrada en este Tribunal el recurso de amparo del que se hace mención en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se basa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En el mes de octubre de 1996 la "Confederació Sindical de Comisions Obreres de les Illes Balears", por medio de un delegado sindical, solicitó del Alcalde de Palma de Mallorca el inicio de un proceso negociador en relación con la jornada y los horarios de trabajo para el año 1997.

b) Mediante Decreto de fecha 10 de febrero de 1997, el Alcalde no accedió al inicio de negociaciones directas con dicho Sindicato por entender que tal negociación se estaba ya llevando a cabo en la Mesa general de negociación, según establece la Ley 9/1987, de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, reformada por la Ley 7/1990. En dicha Mesa, añadía, ya estaba representado el Sindicato recurrente.

c) En abril de 1997 interpuso recurso contencioso-administrativo contra la referida resolución, por entenderla contraria a Derecho. El recurso se tramitó con el núm. 466/97, si bien la Sala, por error, transcribió en el encabezamiento de la Sentencia ahora impugnada el núm. 446/97 (el error fue posteriormente subsanado mediante Auto de 23 de febrero de 1999).

d) La Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, tras rechazar (fundamento de Derecho 2) la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada de falta de legitimación procesal del Sindicato actor [arts. 81.1 a) y 82 c) LJCA de 1956], desestimó el recurso mediante Sentencia de 19 de enero de 1999 por considerar que la citada Ley 9/1987 atribuye el derecho a la negociación colectiva, no a los Sindicatos, sino a un órgano determinado (la Mesa de negociación), y que por tanto sólo éste se halla capacitado para llevar a cabo tal negociación. De este modo, la negativa del Alcalde a negociar con el Sindicato fue declarada conforme a Derecho.

3. Tres son las vulneraciones de derechos fundamentales que el demandante de amparo imputa a la Sentencia impugnada. En primer lugar, la del derecho a la igualdad (art. 14 CE). En segundo lugar, la del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por haber adoptado la Sala sentenciadora "una interpretación restrictiva del concepto de legitimación para reclamar la negociación del Calendario Laboral", limitando con ello "su libertad de negociar y establecer las acciones pertinentes de tal legitimación". Finalmente, el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) por no reconocer al Sindicato capacidad para negociar, "ya que al estar reconocida la libre sindicación para los funcionarios al limitarse su capacidad negociadora y remitida a las Mesas Generales de Negociación, ya que esta Mesa está formada por Sindicatos y Representantes de la Administración y la Negociación del Calendario Laboral reclamada en su día compete a los Sindicatos a través de la Junta de Personal (art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de julio) y no a la Mesa General de Negociación".

4. Mediante providencia de 25 de octubre de 1999 la Sección Segunda de este Tribunal admitió la demanda de amparo y requirió a la Sala sentenciadora y al Ayuntamiento de Palma de Mallorca para que remitiesen las actuaciones y el expediente administrativo y para que se emplazase a quienes fueron parte en el pleito de origen.

5. Por providencia de 29 de noviembre de 1999 la Sala Primera acordó remitir el recurso a la Sala Segunda, dada su similitud con el recurso de amparo núm. 324/99 que se tramitaba ante ésta.

6. Por diligencia de ordenación de 13 de enero de 2000 la Sala Segunda tuvo por personado y por parte al Ayuntamiento de Palma de Mallorca y dio vista de las actuaciones a las partes y al Fiscal para que formulasen alegaciones.

7. Mediante escrito de alegaciones de 11 de febrero de 2000, el Sindicato recurrente reiteró los hechos y fundamentos alegados en la demanda (omitiendo toda mención al art. 14 CE), haciendo hincapié en que de la STC 101/1996 se deduce que los Sindicatos están legitimados para instar la negociación colectiva.

8. Por escrito de 12 del mismo mes y año el Ayuntamiento de Palma de Mallorca afirmó que a su juicio el acto impugnado en el recurso contencioso-administrativo (el Decreto del Alcalde de 10 de febrero de 1997) no contenía ninguna negativa a negociar sino una mera indicación de que la negociación solicitada ya se estaba llevando a cabo en la Mesa general de negociación. El hecho de no acceder el Alcalde a iniciar negociaciones unilaterales con el Sindicato recurrente se explica porque no se puede obligar a una Administración a negociar la misma cosa al mismo tiempo en la sede que legalmente corresponde (la referida Mesa, en la que está presente el Sindicato recurrente) e individualmente con dicho Sindicato.

Con apoyo en la STC 57/1982, el Ayuntamiento puso de manifiesto que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios es un derecho de configuración legal (que no se inserta, por tanto, directamente en la Constitución) y que, por ello, no puede ser conocido por el Tribunal Constitucional en sede de amparo porque la jurisdicción constitucional no tiene entre sus cometidos el control de la legalidad ordinaria ni la corrección de interpretaciones como la sostenida por la Sentencia impugnada, por lo demás suficientemente motivada y jurídicamente fundada.

9. El Fiscal presentó sus alegaciones a través de escrito de 3 de febrero de 2000. En ellas, tras descartar por notoriamente infundadas las supuestas vulneraciones de los arts. 14 y 24.1 CE, centró su argumentación en la lesión de la libertad sindical (art. 28.1 CE). A este respecto, partió de que el derecho de los funcionarios a la sindicación es un derecho de configuración legal, según, entre otras, la STC 57/1982. Así, el legislador reguló el ejercicio de tal derecho en la Ley 9/1987, de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, reformada por la Ley 7/1990, cuyos arts. 30, 31 y 32 se refieren, respectivamente, a las Mesas de negociación como articulación de la negociación, a su composición y tipología, y finalmente a las materias que han de ser objeto de la negociación.

De todo ello dedujo el Fiscal que la negociación de la materia de que se trataba (jornada y horario de trabajo para el año 1997) debía llevarse a cabo en la Mesa general de negociación, en la que ya participaba el Sindicato recurrente a través de sus representantes (de hecho se estaba en ese momento negociando el convenio de las condiciones de trabajo en el Ayuntamiento de Palma de Mallorca). La afirmación del demandante de amparo en el sentido de que no era la Mesa sino la Junta de Personal la competente para tal negociación, a juicio del Ministerio público, no se compadece con la citada Ley 9/1987, que sólo atribuye a la Junta "tener conocimiento y ser oída" en determinadas materias entre las que ciertamente está la jornada laboral y el horario, pero no la negociación, que es claro que corresponde a la Mesa.

En consecuencia, el Fiscal no apreció vulneración alguna del derecho a la libertad sindical por la afirmación por parte del Ayuntamiento de la competencia de la Mesa (al contrario: lo pretendido por el Sindicato representaba a su juicio abrir un cauce extralegal de negociación), solicitando la desestimación del amparo.

10. Por providencia de 22 de marzo de 2001, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En la presente demanda de amparo la "Confederació de Comisions Obreres de les Illes Balears" impugna la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 19 de enero de 1999 por considerar que vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y a la libertad sindical. Tal resolución le habría privado indebidamente, de un lado, de realizar su actividad sindical (art. 28.1 CE) por impedirle la negociación con el Ayuntamiento de Palma de Mallorca y, de otro, al adoptar una interpretación restrictiva del concepto de legitimación para reclamar la negociación del calendario laboral, habría limitado "su libertad de negociar y establecer las acciones pertinentes derivadas de tal legitimación", vulnerando así el art. 24.1 CE y discriminando al Sindicato (art. 14 CE).

Por su parte, el Ayuntamiento se opone a dichas vulneraciones constitucionales con los argumentos resumidos en los antecedentes. El Fiscal comparte esta opinión, centrando su argumentación en el supuesto menoscabo del derecho a la libertad sindical, para descartarlo por completo, mostrándose favorable a la denegación del amparo.

2. Según ha quedado expuesto en los antecedentes, el Sindicato recurrente en amparo impugnó judicialmente un Decreto del Alcalde de Palma de Mallorca de 10 de febrero de 1997. Se trataba de una resolución que dio respuesta a una petición de uno de sus delegados sindicales en el Ayuntamiento. El Decreto decía así:

"Habida cuenta de que los representantes sindicales de CC OO actualmente asisten y participan en la Mesa General de Negociación de esta Corporación, para la negociación del convenio sobre Condiciones de Trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento, tratando muchos y diversos temas, incluidas las cuestiones sobre jornada y horarios de trabajo, el Jefe de Servicio abajo firmante propone al Ilmo. Sr. Alcalde que adopte el siguiente

DECRETO

Comunicar al Sr. Lorenzo Mut Roger, delegado sindical de CC OO, en contestación a su escrito de 25 de octubre de 1996 por el que solicitaba el inicio de negociaciones por parte de la Corporación con los Sindicatos, en relación con la Resolución de 27 de abril de 1995 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas sobre 'jornada y horarios de trabajo', que esta cuestión, entre otras diversas, es objeto actualmente de negociación entre la Corporación y los Sindicatos, en la Mesa General de Negociación, con la negociación del Convenio sobre Condiciones de Trabajo de los Funcionarios de esta Corporación, a la cual asisten y participan los representantes sindicales de CC OO."

3. Estos eran los términos del pleito que el Sindicato llevó ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares por considerar, de un lado, que no era cierto que la cuestión ya se estaba negociando en la Mesa y, de otro, que la obligatoriedad de negociar con los Sindicatos derivaba de los Acuerdos entre los Sindicatos y la Administración sobre condiciones de trabajo en la función pública, de la Resolución de la Secretaría de Estado de 27 de abril de 1995 y, en definitiva, de la Ley 9/1987. Por ello debía anularse el Decreto impugnado y reconocerse su derecho a negociar el calendario laboral para 1997.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares desestimó el recurso argumentando que el Sindicato recurrente no estaba legitimado en este caso para llevar a cabo la negociación del calendario laboral al margen de la Mesa general de negociación

4. Entrando ya en el análisis de las vulneraciones aducidas por el Sindicato recurrente debemos rechazar de entrada las alegaciones relativas a las lesiones de los arts. 14 y 24.1 CE.

Respecto del primero debe advertirse que en la demanda de amparo el recurrente se limita a aludir a la discriminación causada por las resoluciones recurridas sin añadir argumentación alguna ni aportar término de comparación que avale su pretensión. En el escrito de alegaciones ni siquiera se hace referencia a la vulneración del art. 14 CE. El recurrente incumple la carga que sobre él pesa de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica de sus pretensiones y con ello el deber de colaborar con la función jurisdiccional de este Tribunal, a quien está vedado reconstruir de oficio las demandas de amparo (por todas SSTC 73/1988, de 21 de abril, y 155/1999, de 14 de septiembre).

En cuanto al derecho a la tutela judicial, debe ponerse de relieve que el recurrente obtuvo una resolución de fondo sobre la pretensión ejercitada, pues no en vano la Sala sentenciadora rechazó expresamente en el fundamento de derecho 2 de la Sentencia recurrida que concurriese la causa de inadmisión de falta de legitimación alegada por el Ayuntamiento en el trámite de contestación a la demanda, entrando en lo que constituía la sustantividad de las alegaciones. Es evidente, por otra parte, que la Sentencia impugnada está debidamente motivada y argumentada, no apreciándose en absoluto menoscabo del art. 24.1 CE, con arreglo a una consolidada doctrina constitucional que sería ocioso volver a repetir ahora. El argumento del Sindicato se refiere más bien a una posible vulneración de la tutela judicial derivada de la vulneración del derecho a la negociación colectiva. El hecho de negar al demandante de amparo la negociación solicitada, si bien a priori podría tener una cierta relación indirecta o mediata con su derecho a la tutela judicial (en la medida en que no es descartable, por lo menos hipotéticamente, pensar que ello le podría vedar las acciones legales que pueda considerarse que derivarían de la capacidad negocial), no es circunstancia de entidad suficiente como para apreciar una vulneración del art. 24.1 CE.

El recurso entablado tenía por objeto determinar si el Sindicato recurrente tenía o no derecho a obtener la negociación solicitada (o, dicho de otro modo, si el Alcalde actuó conforme a Derecho no accediendo a lo pedido), de manera que es del todo evidente que dispuso de las acciones legales no tanto derivadas de la capacidad negocial sino, precisamente, para reclamar la capacidad negocial. Así pues, en el caso presente el Sindicato recurrente tuvo a su alcance y ejercitó los recursos legales tendentes a hacer valer su derecho a la negociación, obteniendo, como se ha dicho, una resolución motivada y fundada en Derecho. No hubo, pues, vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del derecho a la libertad sindical del art. 28.1 CE, que debe entenderse imputada no sólo a la Sentencia recurrida sino, en primer lugar, al Decreto del Alcalde del que trae causa, el recurrente reprocha a ambas resoluciones haberle privado de un derecho a la negociación que, a su juicio, le otorgaría, entre otras disposiciones, la Ley de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas (en adelante LORAP).

Debemos dejar al margen la cuestión de si, como sostiene el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, en realidad el Decreto no negó el Sindicato el derecho a negociar, sino que se limitó a informarle de que la materia sobre la que se solicitaba la negociación ya estaba siendo discutida en la Mesa de negociación en la que estaba representado el propio Sindicato. Ello es indiferente, a los efectos que ahora interesan, puesto que el resultado práctico del Decreto impugnado fue que la solicitud de la concreta negociación instada por el Sindicato no fue atendida.

En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el FJ 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que "Aunque en el ámbito funcionarial tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los Sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquél derecho en el contenido de éste, bien que con la configuración que le dé la ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3 b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial y el derecho a ella de los Sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical".

El hecho de tratarse de un derecho esencialmente de configuración legal implica, entre otras cosas, según continuábamos diciendo en esta Sentencia, que los funcionarios y los Sindicatos titulares del mismo, así como las Administraciones públicas en las que éste se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, pues "la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de los Sindicatos y de las Administraciones públicas concernidas, sino que establece por sí misma los órganos de negociación, el objeto de ésta y las líneas generales del procedimiento".

Quiere esto decir que existen órganos que, según el legislador, son los "cauces" -como se afirma literalmente en la STC 101/1996, de 11 de julio, FJ 7-, que sirven de marco legal y en el seno de los cuales se articula y desarrolla la negociación colectiva de los titulares del derecho homónimo, cauces que por ello resultan indisponibles para cualquiera de los interlocutores (los arts. 30 a 32 LORAP establecen la denominación, composición, el ámbito funcional en que tales órganos se crearán y las materias sobre las que versará la negociación). De modo que la negociación colectiva, no sólo debe llevarse a cabo en relación a ciertas materias (art. 32 LORAP: "serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración pública las materias siguientes"), sino que, además, para lo que ahora interesa, debe efectuarse de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/1987, particularmente en cuanto a los órganos a los que ésta atribuye la condición de cauce procedimental de articulación de dicha negociación.

Ello tiene ya una primera consecuencia para las alegaciones del recurrente en amparo: la negociación reclamada, contrariamente a lo afirmado por este Sindicato, no correspondía a la Junta de Personal regulada en el art. 9 de la Ley 9/1987, ya que éste no es un órgano de negociación colectiva sino de consulta e información. Se trata, según el capítulo II de la dicha Ley (arts. 3 a 29), de un órgano de representación, y no de un órgano de negociación colectiva y de determinación de las condiciones de trabajo (capítulo III de la Ley: arts. 30 a 38). Debemos pues descartar la vulneración del art. 28.1 CE que por este concreto motivo alega el Sindicato recurrente.

6. En efecto, desde el planteamiento que, necesariamente, deriva de lo anterior, lo que se somete a nuestro enjuiciamiento es si vulnera el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), en su vertiente de negociación colectiva, la confirmación por una Sentencia de la legalidad de una resolución administrativa en virtud de la cual una autoridad no accede a entablar un cauce paralelo de negociación no previsto en la Ley de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, cuando el Sindicato que se lo solicitó está presente en la Mesa y la cuestión se estaba en ese momento negociando, circunstancias estas que deben en este momento ser dadas por ciertas. La respuesta no puede ser sino negativa.

Al margen de la posible interferencia de la negociación paralela en la negociación que discurre por los cauces establecidos en la Ley 9/1987, dado el carácter indisponible para los interlocutores de los órganos de negociación, un Sindicato no puede válidamente pretender obligar a la Administración a abrir un proceso negociador no previsto en la referida Ley. Esa Ley, como ocurre igualmente, en más de un extremo, con la negociación regulada en el Estatuto de los Trabajadores, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de sus agentes, sino que establece por sí misma, y para los efectos personales y jurídicos asignados, las instancias negociales, los ámbitos materiales y las líneas generales del procedimiento, de manera que los órganos en ella previstos (Mesas generales y sectoriales de negociación: arts. 30 y 31) articulan la negociación colectiva en la función pública (sin perjuicio, naturalmente, de la posible existencia de otras modalidades no contempladas legalmente y no formalizadas, y por ello en principio no obligatorias para las partes negociantes).

Por consiguiente, si reúne los requisitos del art. 30 LORAP, el Sindicato tiene derecho a exigir la negociación colectiva en los términos previstos en el capítulo III de la misma (arts. 30 a 38), negociación que "es algo más que el acuerdo final a que, en su caso, aquélla pueda conducir, consistiendo antes que en éste, en la propia actuación negociadora y en las deliberaciones por medio de las que se va realizando" (STC 80/2000, de 27 de marzo, FJ 7), pero no le asiste el derecho a disponer de un proceso negociador al margen de los procedimientos y cauces establecidos legalmente.

En definitiva, ni el Decreto impugnado, ni tampoco la Sentencia que confirmó su legalidad, menoscabaron el derecho de CC OO a la libertad sindical desde el punto de vista de la negociación colectiva (y ello al margen de la incorrección constitucional de la argumentación contenida en la Sentencia impugnada, según la cual "el Sindicato carece de legitimación propia para la negociación colectiva" porque "la ley ha depositado el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en las Mesas de negociación").

### F A L L O

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiséis de marzo de dos mil uno.