

LA IMPUGNACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA Y LA LIBERTAD  
SINDICAL (STC 121/1997)

FERNANDO SAINZ MORENO (\*)

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO.—II. RECURSOS.—1. *Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Declaración de inadmisibilidad por Auto 219-1989.*—2. *Recurso contencioso-administrativo. Sentencia desestimatoria de la sala 3.ª del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1994.*—A) Legitimación de la Federación Sindical.—B) Naturaleza de la Norma aprobada por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado.—C) Fondo del recurso.—3. *Segundo recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. La Sentencia 121-1997 de 1 de julio.*—A) Plazo para la interposición de un recurso de amparo contra una norma de la Administración parlamentaria.—B) Amparo contra normas reglamentarias dictadas por los órganos de la Administración parlamentaria.—C) Fondo del asunto: la constitución de sindicatos y su capacidad para actuar en el ámbito de la Administración parlamentaria.—III. RECAPITULACIÓN.

---

(\*) Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Letrado de las Cortes Generales.

La Sentencia 121/1997 de 1 de julio del Tribunal Constitucional (Sala 1.<sup>a</sup>, magistrado ponente Pedro Cruz Villalón) es especialmente importante para el derecho parlamentario, no sólo por sus pronunciamientos sobre la libertad sindical en el ámbito de la función pública parlamentaria sino, sobre todo, en mi opinión, por el análisis que hace del valor jurídico de las resoluciones que adoptan las Cámaras sobre su propia administración y, sobre todo, por la doctrina que introduce sobre la vía de amparo contra los reglamentos de la administración parlamentaria.

A mi juicio, esta Sentencia resuelve bien los problemas que sobre esas cuestiones planteó Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA en el número anterior de esta misma Revista (1). La propuesta que sugería en su estudio (vía del artículo 43 LOTC en lugar de la vía del artículo 42 LOTC) es, como vamos a ver, la asumida por la STC 121/97. Pero no sólo esta cuestión sino otras muchas conectadas a la misma se tratan en esta Sentencia.

## I. ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO

1. El recurso de amparo fue promovido por la Federación Sindical de Administración Pública de Comisiones Obreras contra la Resolución de los

---

(1) Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA: «El recurso de amparo contra actos parlamentarios (La vía de amparo del artículo 42 LOTC)». *Revista de las Cortes Generales* (42, 1998, págs. 69 y sigs., especialmente, págs. 111 a 115).

Véase también el libro de Luis DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional (un estudio sobre la jurisprudencia del TC ex artículo 42 LOTC 1981-1996)*, Granada 1998, especialmente pág. 297 en la que cita el ATC 219/89. No se recoge la Sentencia 121/1997, objeto de este comentario, por ser posterior al período de jurisprudencia examinada en ese libro.

Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de 20 de mayo de 1988 que aprobó las «Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales» y contra la Sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1994 que desestimó el recurso contencioso-administrativo promovido contra esa Resolución parlamentaria.

El fondo del recurso trata de la libertad sindical (artículo 28 CE) pero para llegar a él, fue necesario decidir una serie de cuestiones previas sobre la naturaleza de la Resolución parlamentaria recurrida y sobre la vía adecuada para impugnarla. Cuestiones nada fáciles de resolver como lo pone de manifiesto el largo recorrido que hubo que seguir, y las dudas que creó al propio Tribunal Constitucional. Por ello, la forma más clara de entender estas cuestiones puede ser la de seguir cronológicamente el camino seguido, analizando las Resoluciones impugnadas y los pronunciamientos administrativos y judiciales producidos: A) Primero, las resoluciones debätidas; B) después, el recurso de reposición planteado ante las Mesas de las Cámaras que es declarado inadmisibile por entender estas que las resoluciones recurridas tenían fuerza de ley; C) a continuación, un recurso directo de amparo ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 42 LOTC que fue declarado también inadmisibile por no haberse agotado la vía judicial previa; D) seguidamente, un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo para agotar esa vía judicial y, sobre todo, para intentar que el Tribunal Supremo planteara una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pretensión que no prosperó; E) y, finalmente un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, resuelto por la Sentencia 121/1997 objeto de este comentario.

2. El ejercicio por los funcionarios de las Cortes Generales de los derechos de sindicación y huelga se ha inspirado en el de los funcionarios públicos, que, como es sabido, presenta ciertas peculiaridades frente al derecho general de libertad sindical (artículo 28.1 CE «...la ley regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos»; artículo 103 CE «... la ley regulará las peculiaridades de su derecho a sindicación...»). Pues bien, en el ámbito parlamentario la regulación de esos derechos se inspira en la de la función pública, pero con algunas peculiaridades añadidas. Por ello, el primer Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado después de la Constitución, Estatuto de 23 de junio de 1983 (BOE 29 de junio), comenzó declarando que «los funcionarios de las Cortes Generales, sin perjuicio de su estricta imparcialidad, podrán afiliarse libre-

mente a cualquier sindicato, partido político o asociación legalmente constituidos» (artículo 22.1, que se mantiene en el vigente Estatuto de 1989, artículo 29.1) y, más adelante, añadía que «el ejercicio por los funcionarios de las Cortes Generales de los derechos de sindicación y huelga se inspirará en los criterios de la regulación establecida por ley orgánica para los funcionarios públicos». Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, debían adaptar dicho régimen al ámbito de la Administración parlamentaria (artículo 22.4).

Y a continuación, el Estatuto de 1983 atribuía la representación de los funcionarios de las Cortes Generales a los sindicatos y asociaciones legalmente constituidos, precisando que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, acordarían el régimen de registro de sindicatos y asociaciones profesionales constituidos en el seno de la Administración parlamentaria (artículo 23). Y en cuanto a la participación en la determinación de sus condiciones generales de trabajo preveía la constitución de una Junta de Personal cuya composición y funcionamiento regulaba el propio Estatuto (artículo 24).

La singularidad del régimen sindical establecido por este Estatuto, norma primaria derivada directamente de la Constitución (artículo 72 CE) fue respetada por la Ley 8/1987 de 12 de junio de Regulación de los órganos de Representación, Determinación de las condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, ley que pese a incluir en su ámbito de aplicación al personal funcionario al servicio de los órganos constitucionales, lo hizo «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución».

3. Pese a ello poco tiempo después, las Mesas del Congreso y del Senado por Acuerdo de 25 de abril de 1988 (BOE 17 de mayo de 1988) decidieron adaptar las normas del Estatuto de Personal, a la mencionada Ley 9/1987 de 12 de junio de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Y, además, ese mismo día 25 de abril de 1988, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado dictaron una Resolución aprobando las «Normas Reguladoras de las elecciones de la Junta de Personal de las Cortes Generales» (BOCG, Serie E, 20 de mayo).

Por lo tanto, hay que destacar, para el correcto entendimiento de este caso, que en la misma fecha se aprobaron dos normas de distinto valor,

- un Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras modificando los artículos 23 y 24 del Estatuto de Personal, acuerdo que tiene valor de ley;
- y una Resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado que aprobaron la norma de desarrollo de esos preceptos y que tiene, por tanto, valor de reglamento.

4. La Federación Sindical de la Administración Pública de CC.OO. interpuso sendos recursos de reposición tanto contra el Acuerdo como contra la Resolución indicados, alegando que vulneraban la reserva de Ley de los artículos 53 y 81 CE, la jerarquía normativa del artículo 9.3 CE y la libertad sindical del artículo 28.1 CE al desconocer aspectos esenciales de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985 de 2 de agosto. Pero las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta de 21 de julio de 1988 declararon inadmisibles ambos recursos de reposición por considerar que se dirigían contra disposiciones con valor formal y material de ley.

## II. RECURSOS

Notificada la inadmisibilidad de estos recursos el 5 de agosto de 1988, la Federación Sindical decidió impugnar únicamente la segunda de las normas, la Resolución de los Presidentes de las Cámaras de 25 de abril de 1988, aprobatoria de las Normas Reguladoras de Elecciones a la Junta de Personal.

1. *Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Declaración de inadmisibilidad por Auto 219/1989.*

En primer lugar la Federación Sindical utilizó la vía del artículo 42 LOTC («decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos») invocando la lesión de los artículos 28 y 14 CE.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, advirtió a la Federación recurrente que podría darse la causa de inadmisión de no ser firme la resolución impugnada por no haber interpuesto previamente un recurso contencioso-

administrativo. A ello contestó la Federación Sindical que no se le podía exigir la interposición de un recurso contencioso-administrativo cuando las Mesas del Congreso y del Senado habían rechazado el recurso de reposición por considerar que la disposición impugnada poseía valor formal y material de ley y, en consecuencia, era firme y no susceptible de recurso alguno.

Pues bien, el Tribunal Constitucional por *Auto 219/1989 de 27 de abril de 1989*, declaró que la resolución impugnada debía ser calificada como norma reglamentaria en «materia de personal» por lo que la entidad sindical debía haber buscado la reparación de la violación alegada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Al no haberlo hecho así, declaraba inadmisibile el recurso de amparo (decisión sobre la que después la STC 121/97 introduce matices, como más adelante veremos).

## 2. *Recurso contencioso-administrativo. Sentencia desestimatoria de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1994.*

Cerrada la vía del amparo directo, la Federación Sindical decidió agotar la vía judicial de acuerdo con lo indicado por el Auto 219/89 e interpuso un recurso contencioso administrativo ante la Sala 3.ª del Tribunal Supremo que lo resolvió por *Sentencia de 26 de septiembre de 1994 (Ar 7339)* (Magistrado ponente Melitino García Carrero).

Esta Sentencia desestima el recurso por razones de fondo, pero antes elimina, mediante un riguroso análisis, dos motivos de inadmisibilidad que, por tener interés general, deben ser relatados con algún detenimiento:

### A. *Legitimación de la Federación Sindical*

El primer motivo de inadmisibilidad invocado por la defensa fue la falta de *legitimación originaria y sobrevenida* de la Federación Sindical. La Sentencia lo rechaza:

a) La invocación de falta de legitimación *originaria* por no haber impugnado la parte actora los actos administrativos producidos en aplicación de las normas dictadas para las elecciones a la Junta de Personal («para seguir manteniendo su legitimación») no prospera porque —razona la sentencia— a partir de la Constitución (STC 195/1992, 16 de noviembre) ello no es ne-

cesario siempre que exista un interés legítimo y además porque la Federación «tendría también interés directo vinculado a la utilidad potencial alcanzable a través de la impugnación».

b) Tampoco prospera la invocación de falta de legitimación *sobrevenida*, al haber sido posteriormente modificado el Estatuto porque, dice la Sentencia, la legitimación hay que entenderla referida al momento inicial del ejercicio de la pretensión por el recurrente.

#### B. *Naturaleza de la Norma aprobada por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado*

El segundo motivo de inadmisibilidad, no ser susceptible de impugnación en vía contencioso-administrativa el acto impugnado (82, a LJCA ) replantea el problema que ya había sido debatido ante el Tribunal Constitucional y resuelto, como hemos visto, por el Auto 219/89.

Para afrontar este motivo, el Tribunal Supremo examina la naturaleza de las diferentes resoluciones que pueden adoptar las Cámaras, según los casos. La doctrina de esta sentencia merece ser sintetizada por su valor general:

- Tanto los Reglamentos de las Cámaras como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales son normas con valor de ley, directamente vinculadas al artículo 72 CE, si bien con la diferencia de que los Reglamentos son aprobados por los Plenos, mientras que el Estatuto lo es por acuerdo de las Mesas que no son órganos legislativos pero que, no obstante, dan valor de ley a esa norma (así STC 139/1988).
- Las facultades normativas de los Presidentes de las Cámaras son de dos clases: a) unas interpretan y suplen las lagunas de Reglamentos de las Cámaras con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (artículo 32.2 Reglamento del Congreso) o con el de la Mesa de la Comisión de Reglamento (artículo 37.8 del Reglamento del Senado), en cuyo caso producen los mismos efectos que esos reglamentos (ATC 244/1986); b) Otras en cambio, desarrollan el contenido de las normas de la Administración parlamentaria, entre ellas, el Estatuto del Personal y tienen, por tanto, valor de meras normas reglamentarias.

En consecuencia, la Resolución impugnada tiene naturaleza de norma reglamentaria y su conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 9.4 LOPJ).

### C. Fondo del recurso

- a) La técnica de la remisión inversa y su incidencia en el recurso contencioso-administrativo contra reglamentos

Superados los dos motivos de inadmisibilidad, la Sentencia entra en el fondo del recurso, esto es, en el examen de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Resolución sobre Elecciones a Miembros de la Junta de Personal impugnados. Todos ellos (artículos 3.1; 7.1 y 8.1) tienen en común la inserción de cláusulas de *remisión inversa*, es decir, cláusulas que se «retrotraen» a lo dispuesto en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (Estatuto de 1983). Por lo tanto, la impugnación de esos preceptos sirve al demandante para impugnar indirectamente los preceptos del Estatuto, impugnación que sólo puede intentar, dada la naturaleza del Estatuto, pidiendo al Tribunal que plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad (artículo 35 LOTC). Sin embargo, la Sala del Tribunal Supremo rechaza esa pretensión. Ello sólo sería posible, dice, si el objeto del proceso fuesen actos de aplicación del Estatuto (por ej. constitución de un sindicato, presentación de una candidatura, etc.), pero no cuando el objeto exclusivo es un reglamento porque entonces no se discutiría el contenido normativo del reglamento sino el contenido material de la norma del Estatuto al que el reglamento se remite, lo cual supondría, de hecho, deferir indebidamente el objeto del proceso al debate sobre la constitucionalidad de una disposición con rango de ley. Por tal razón la Sala del Tribunal Supremo no plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

Las remisiones inversas se producen en estos supuestos:

- b) El requisito de la inscripción en el Registro de las Cortes Generales

El artículo 3.1 de la Resolución incluye en la composición de la Comisión Electoral de las Cortes Generales para las elecciones a la Junta de Personal a un funcionario por cada una de las organizaciones sindicales

constituidas de acuerdo con el artículo 23 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales» (texto de 1988). Ello da pie para impugnar indirectamente el artículo 23 del Estatuto que establece,

- en su apartado 1, que la representación de los funcionarios de las Cortes Generales la ostentarán las organizaciones sindicales legalmente constituidas en aquéllas,
- y en su apartado 2, que las organizaciones sindicales quedan formalmente constituidas y gozan de plena capacidad jurídica mediante su inscripción en el Registro de Organizaciones sindicales de las Cortes Generales.

La Federación Sindical recurrente alega en su demanda que ese precepto atenta contra la libertad sindical, porque teniendo personalidad y plena capacidad de obrar a partir de 1978, ahora el reconocimiento de su personalidad y el ejercicio de sus derechos sindicales dentro de las Cortes Generales, está supeditado a un nuevo depósito de los Estatutos.

El Tribunal Supremo, sin embargo, rechaza que ese precepto implique, por sí mismo, una violación de la libertad sindical ya que es posible una interpretación constitucional del mismo porque,

- la LOLS 11/1985 de 11 de agosto, artículo 4.1 (concordante con el artículo 3 de la Ley de 1 de abril de 1977) establece que los sindicatos para adquirir personalidad tienen que depositar sus estatutos en una oficina pública, pero no dice que esa oficina sea única para todas las actividades y colectivos afectados;
- los requisitos exigidos para el depósito por el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (se refiere al Estatuto del año 1983 modificado en 1988) no difieren de los exigidos por la LOLS;
- y, además, dispone ese Estatuto que los sindicatos que ya disfrutaban de personalidad jurídica en el momento de su promulgación (caso del sindicato demandante) «mantendrán su personalidad jurídica como tales órganos sindicales» (artículo 23.2 del Estatuto);
- de modo que sin adelantar juicios sobre algo no planteado (ya que, de hecho, no se había producido ningún acto de aplicación contrario a la

libertad sindical) la Sentencia previene contra posibles infracciones de esa libertad, recordando que los límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a esos derechos (STC 159/86 entre otras muchas), de modo que una interpretación sistemática y teológica debe soslayar los aspectos negativos e inconstitucionales temidos por el recurrente.

Después, como veremos, la STC 121/97 trata esta misma cuestión como fondo del recurso de amparo.

c) Convocatoria de elecciones

El artículo 8.1.º de la Resolución recurrida dispone que la convocatoria de elecciones se efectuará en la forma prevista en el artículo 24.8 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (texto de 1988). Se trata pues, de otra norma de remisión. Por tanto, aquí también lo que se impugna indirectamente es un artículo del Estatuto del Personal de las Cortes Generales cuyo apartado b dispone que las Mesas del Congreso y del Senado llevarán a cabo la convocatoria de nuevas elecciones cuando cese el 50 por 100 de los miembros de la Junta de Personal y no fuera posible cubrir sus puestos mediante sustitución automática por el siguiente en la lista. Para el sindicato demandante este precepto atribuye a las Mesas de las Cámaras una potestad incompatible con los postulados de la libertad sindical.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Supremo hace, también aquí, una interpretación constitucional del precepto impugnado, en virtud de la cual el órgano de gobierno de las Cortes Generales no tiene la facultad discrecional de convocar o no elecciones, sino la «falcultad-deber» de hacerlo para asegurar la continuidad de la Junta de Personal siempre que se den los presupuestos para ello. Esta facultad coexiste con la reconocida en el mismo artículo 24.8.c) a las organizaciones sindicales para promover ante la Administración parlamentaria elecciones, promoción que la sentencia califica de vinculante para la Administración cumplidos los requisitos que, conforme a la ley, hacen preceptiva la renovación. Por lo demás, la regulación del Estatuto en esta materia no difería sustancialmente de la que regía, en la fecha de su promulgación, para los funcionarios en general, regulada por la ley 9/87, de 12 de junio, artículos 12 y sigs. (modificada después por la ley 18/94 de 20 de junio).

d) Otros motivos

La impugnación de otros preceptos tampoco prospera: La del artículo 7.1 de la Resolución recurrida que también es una norma de remisión al Estatuto de Personal («Las listas de las candidaturas que concurren a las elecciones deberán contener, como mínimo, el número de candidatos que corresponde, de acuerdo con la escala del apartado 2 del artículo 24 del Estatuto de Personal») porque el sindicato accionante no formuló alegaciones razonadas y suficientes acerca del fundamento de la tacha legal; y el artículo 24.15.d (que supedita la participación de los sindicatos más representativos según el artículo 6.2 LOLS en la Mesa negociadora, a que hubieran presentado una candidatura a las elecciones de la Junta de Personal) y la Disposición Adicional 1 (que remite a la LOLS y a la Ley de Organos de Representación 9/1987 la regulación de lo no previsto en ella, en cuanto resulte aplicable), porque ninguna de esas disposiciones está recogida en la Resolución impugnada, ni bajo forma reiterativa, ni remisoria, lo que impide al Tribunal Supremo tratarlas en su Sentencia ya que si lo hiciere ello implicaría la admisión de la impugnación pura y simple de una norma con rango de ley.

3. *Segundo recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. La Sentencia 121/1997 de 1 de julio*

Contra la anterior sentencia íntegramente desestimatoria y contra la Resolución de los Presidentes de ambas Cámaras de 25 de abril de 1988, la Federación Sindical interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuya cuestión de fondo consistía en la libertad sindical para crear sindicatos pero cuya resolución exigía tratar dos cuestiones previas de especial interés para la teoría general del control de las resoluciones y acuerdos parlamentarios.

A. *Plazo para la interposición de un recurso de amparo contra una norma de la Administración parlamentaria*

La Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó su Sentencia el día 26 de septiembre de 1994 y la notificó a la Federación Sindical el día 11 de noviembre de aquel año. Sin embargo, la demanda de amparo tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional el día 10 de enero de 1995, cuando ya habían transcurrido casi tres meses, y, por lo tanto, se había superado el plazo de veinte días previsto en los artículos 43.2 y 44.2 de la LOTC.

Por ello, la primera objeción que se opuso a esta demanda de amparo fue la de su inadmisibilidad por haber transcurrido el plazo de veinte días (artículo 50.1.ª, en relación con los artículos 43.2 y 44.2 de la LOTC).

El problema quedaba planteado en estos términos: ¿Las normas reglamentarias dictadas por los presidentes de las Cámaras en materia de personal son recurrible en amparo por la vía del artículo 42 LOTC o lo son, por la vía del artículo 43 LOTC?

La Sentencia se pronuncia a favor de la vía del artículo 43 (lo que conduciría a la declaración de inadmisibilidad del recurso) pero a renglón seguido, establece una excepción, aplicable sólo a este caso, debido a la confianza, o error, según se mire, inducido en el recurrente por su Auto 219/88 (lo que conduce a la admisión del recurso, pese haberse formalizado fuera de plazo).

Hay, por tanto, que distinguir entre la doctrina general y las circunstancias del caso concreto.

a) Doctrina general:

- *El amparo directo previsto en el artículo 42 LOTC* queda reservado a los «actos y decisiones sin valor de ley» emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión «ad intra» de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluido del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como del Tribunal Constitucional, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo, en cuyo caso salen de la espera irreversible propia de los «interna corporis acta» correspondiendo su examen al Tribunal Constitucional (STC 118/1988 FJ 2.º). Por ello, el artículo 42 LOTC dispone que tales actos parlamentarios podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean «firmes» esto es, una vez agotadas, si existen, las vías intraparlamentarias de impugnación.
- En cambio, *el amparo previsto en el artículo 43 LOTC* no se refiere a los «interna corporis acta» sino a las materias susceptibles de

control previo por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, como es la materia de personal, de modo que aunque el artículo 43 LOTC no menciona expresamente a los actos, disposiciones o vía de hecho de los órganos de las Cámaras, hay que equipararlos procesalmente a los provenientes de los demás poderes públicos.

En consecuencia, lo correcto hubiera sido aplicar a la impugnación de la Resolución de 25 de abril de 1988 lo dispuesto en el artículo 43 LOTC y por tanto, declarar inadmisibile el recurso.

Sin embargo, la Sentencia no lo hace así porque entiende que en este caso concreto ha concurrido una circunstancia (el ATC 219/1988) que obliga a aplicar equitativamente otro criterio. Veamos porqué:

- b) Caso recurrido: la confianza generada por el propio Tribunal y su incidencia sobre el procedimiento

Pese a la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre los efectos obstativos de los defectos insubsanables de la demanda de amparo (entre otras STC 65/1996, de 16 de abril), la Sentencia entiende que en este caso concurre una circunstancia que debe ser atendida. Consiste en lo siguiente:

El Auto 219/89 que declaró inadmisibile el recurso de amparo formulado por la Federación Sindical no tuvo en cuenta la doctrina general, antes expuesta, sobre los casos en los que procede seguir la vía del artículo 42 LOTC y aquellos otros en los que procede seguir la vía del artículo 43 LOTC. De modo que el Auto 219/89 en lugar de negar que la Resolución recurrida pudiera ser impugnada por el cauce previsto en el artículo 42 LOTC, declaró (si bien es cierto que con apoyo en AATC 241/84 y 296/85) que en materia de personal, la firmeza del acto o disposición impugnada, como presupuesto procesal exigido por el artículo 42 LOTC, in fine, requiere la interposición de un recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Supremo (artículo 58.1 LOPJ). Razón por la que, decía aquel Auto, «al haberse pretendido directamente la *impugnación en amparo frente a este Tribunal se ha incumplido lo prevenido en el artículo 42 LOTC lo que determina la necesaria inadmisión del recurso*».

Y al llegar aquí la Sentencia asume que la frase del Auto 219/89, que se acaba de transcribir, pudo inducir a la recurrente a pensar que la vía adecuada era la vía del artículo 42 LOTC y que lo único que tenía que hacer era

subsanan el defecto de falta de firmeza de la Resolución impugnada interponiendo contra ella un recurso contencioso-administrativo. Lo dice así la Sentencia: «*Esta respuesta por nuestra parte posiblemente indujo a la actora a entender que, una vez subsanado el requisito del agotamiento previo de la vía judicial ex art. 42, in fine, LOTC y habiendo recaído Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se encontraba en condiciones de promover nueva demanda de amparo a través del cauce previsto en el artículo 42 LOTC, cuyo plazo de interposición, conviene no olvidar, es de tres meses*».

¿Qué consecuencia tiene esto? La Sentencia asume el error al que ha podido inducir y decide no desamparar a la Federación Sindical recurrente. Por tanto admite a trámite su demanda extemporáneamente, pero, al mismo tiempo, quiere dejar claro que la vía procesal adecuada es la del artículo 43 (plazo de veinte días) y no la del artículo 42 (plazo de tres meses).

Literalmente dice:

«Por cuanto se acaba de exponer, si bien es claro que la Resolución parlamentaria objeto de este recurso no era susceptible de impugnación a través del amparo previsto en el art. 42 LOTC y que, en consecuencia, frente a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo la actora debió interponer su recurso de amparo en el plazo de veinte días preceptuado en el art. 43.2 LOTC, no obstante, en modo alguno cabe trasladar a la recurrente la carga de esta puntualización que acabamos de efectuar, por lo que procede desestimar la pretensión de inadmisión de la demanda.»

Por lo tanto, la Sentencia aplica muy generosamente la doctrina de la buena fe en beneficio del recurrente, evitando que le perjudiquen interpretaciones erróneas inducidas por el Tribunal.

#### B. *Amparo contra normas reglamentarias dictadas por los órganos de la Administración parlamentaria*

Una segunda objeción a la admisión de la demanda de amparo fue la de la falta de legitimación de la Federación Sindical demandante para impugnar los artículos 23 y 24 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (modificados por Resolución de 20 de mayo de 1988), preceptos que al no poder ser atacados directamente en vía contencioso-administrativa por tener valor de ley, lo son ahora, indirectamente, al impugnar las Normas de desarrollo de los mismos. El Tribunal Supremo no estimó procedente,

como hemos visto, formalizar una cuestión de inconstitucionalidad, pero ahora la cuestión reaparece en este recurso de amparo en el que si bien se impugnan preceptos de una norma reglamentaria, se impugnan sólo en cuanto se remiten a los mencionados artículos 23 y 24 del Estatuto que es una norma con valor de ley.

Este razonamiento lo rechaza el Tribunal Constitucional y al hacerlo desarrolla una argumentación cuyas proposiciones son importantes para delimitar los supuestos en los que cabe un recurso de amparo contra normas reglamentarias de la Administración parlamentaria. Son las siguientes:

- a) Cabe el recurso de amparo contra preceptos reglamentarios de aplicación directa que, por sí mismos, lesionen un derecho fundamental

Ninguna duda ofrece la posibilidad de que una disposición general de las Cámaras dictada en materia de personal pueda ser objeto de impugnación a través del recurso de amparo. Y ello porque, si bien es cierto que por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales «no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental» puede tener un origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental, lo que en definitiva posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión, desde la señalada perspectiva constitucional (STC 192/1991 y antes 40/1982; 131/1985). Y la sentencia pone un ejemplo tomado de la Resolución recurrida: la exigencia de inscribirse en el Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales podría retrasar el ejercicio de ese derecho sindical. De modo que la índole simplemente impeditiva de una disposición permite en ciertos casos, imputarle directamente la producción de la lesión de un derecho fundamental, sin necesidad de acto alguno de aplicación (STC 9/1986).

- b) Cabe el recurso de amparo contra preceptos reglamentarios que reproduzcan o que se remitan expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley

Tampoco impide el ejercicio de la acción de amparo contra un precepto reglamentario el hecho de que ese precepto sea reproducción o remita expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley. De esa circunstancia —dice la Sentencia— no deriva ningún límite al enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, sino, tan sólo la obligación, en la hipótesis de esti-

marse la demanda, de llevar al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la norma legal considerada lesiva de derechos fundamentales (artículo 55.2 LOTC).

- c) No es susceptible de recurso de amparo el examen de la competencia del órgano que dictó el Estatuto de Personal

En su demanda, la entidad actora había alegado que las Mesas de las Cámaras no son competentes para modificar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, norma que tiene valor de ley. La competencia de las Mesas para aprobar y para modificar una norma con valor de ley, como lo es ese Estatuto de Personal, supone, es cierto, una singularidad. Pero esa singularidad deriva de la inexistencia de un procedimiento legislativo de las Cortes Generales que permita a los Plenos de las Cámaras «de común acuerdo» (esto es, en plano de igualdad) aprobar el Estatuto. En tanto no exista ese «Reglamento de Cortes Generales», regulador de las competencias atribuidas directamente a las Cortes y no a cada Cámara, se ha optado por atribuir a sus Mesas, en reunión conjunta, la competencia de aprobar el Estatuto previsto, en el artículo 72 CE. La decisión podrá ser acertada o no, pero lo cierto es que no han puesto reparo ni el Tribunal Supremo ni el Tribunal Constitucional. Pero en todo caso, lo que esta Sentencia 121/1997 deja claro es que la alegación de esa supuesta incompetencia de las Mesas, al efectuarse al margen de concretas y efectivas lesiones de derechos fundamentales, no es, en sí misma, susceptible de ser enjuiciada a través del proceso de amparo constitucional. Por ello la demanda es, en este punto, inadmisibile.

- d) No es susceptible de amparo la impugnación directa de una norma con valor de ley

También es inadmisibile el recurso de amparo que se dirige directamente contra una norma con valor de ley que no tiene reflejo alguno en el Reglamento. Así sucede con la impugnación del artículo 24.15 d) del Estatuto de Personal (texto de 1988) que exige a los sindicatos más representativos (artículo 6.2 LOLS) haber presentado candidatura a la Junta de Personal para formar parte de la Mesa negociadora. Ese precepto no se recoge en la Resolución impugnada por lo que, dice la Sentencia, «a través de este proceso constitucional de amparo se pretende «per saltum» la declaración de inconstitucionalidad de una norma con valor de ley sin que exista un acto o disposición que, en aplicación de la misma, haya ocasionado a la Federación

Sindical recurrente una vulneración actual y cierta de su derecho a la libertad sindical».

- e) Tampoco puede tener la demanda de amparo carácter puramente cautelar o preventivo respecto de una norma reglamentaria

El recurso de amparo debe fundamentarse en una vulneración real y efectiva de derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la jurisdicción de amparo «no ha sido constituida para reparar la preceptos, sino vulneraciones de derechos» (STC 114/1995) de modo que no es posible la defensa en abstracto de supuestos aún no producidos, porque

- ni cabe en esta vía procesal un enjuiciamiento sobre si se acomodaría o no a un derecho fundamental un acto de un poder público que no se ha llegado a producir (STC 37/1989),
- ni el recurso de amparo es un mecanismo de depuración abstracta de disposiciones normativas (STC 193/ 1987).

C. *Fondo del asunto: La constitución de sindicatos y su capacidad para actuar en el ámbito de la Administración parlamentaria*

Todo lo anterior reduce la pretensión admisible sobre el fondo a un solo tema: ¿Qué valor tiene la exigencia de la inscripción de un Sindicato en el Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales? El artículo 23.2 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, (texto del 1988), dispuso, en efecto, que «las organizaciones sindicales quedaran formalmente constituidas y gozaran de plena capacidad jurídica mediante su inscripción en el Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales». ¿La exigencia de inscripción en ese Registro es compatible con la libertad sindical? Ese es el problema de fondo.

Ahora bien, como el mencionado artículo 23.2 del Estatuto de Personal es una norma con valor de ley que la Federación Sindical demandante no puede impugnar directamente por la vía del recurso de amparo, el procedimiento elegido fue la impugnación de dos artículos 3.1 y 9.1 de la Resolución de los Presidentes de las Cámaras de 20 de mayo de 1988 que se remiten a ese artículo 23 del Estatuto.

El Artículo 3.1 dice:

«Artículo 3.—

1. La organización de las elecciones a la Junta de Personal corresponde a la Comisión Electoral de las Cortes Generales, integrada por un miembro de la Mesa del Congreso o del Senado, los Secretarios Generales de las Cámaras o personas en quienes deleguen, y un funcionario designado por cada una de las organizaciones sindicales constituidas de acuerdo con el artículo 23 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que podrá ser sustituido por un suplente.»

Y el artículo 9.1 dice:

«Artículo 9.—

1. Podrán presentar candidaturas las organizaciones sindicales legalmente constituidas, de acuerdo con el artículo 23 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, o coaliciones de éstas. También podrán presentarse candidaturas avaladas por un número de firmas de electores equivalentes, al menos, al quíntuplo de los miembros a elegir.

Ambos preceptos, pues tienen de común su remisión al artículo 23 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (texto de 1988) cuyo contenido es el siguiente:

«Artículo 23.—

1. Los funcionarios de las Cortes Generales, sin perjuicio de su deber de estricta imparcialidad, podrán afiliarse libremente a cualquier sindicato, partido político o asociación legalmente constituidos.

2. En la documentación personal de los funcionarios de las Cortes Generales no podrá constar ningún dato que haga referencia dicha afiliación, ni a cualquier otra circunstancia relativa a la afinidad ideológica de aquéllos. Asimismo, los funcionarios tendrán libre acceso a su expediente personal.

3. En ningún caso, el acceso, la carrera y el trabajo de los funcionarios quedará condicionado por sus opiniones personales.

4. El ejercicio por los funcionarios de las Cortes Generales de los derechos de sindicación, representación, participación, negociación colectiva y huelga se inspirará en los criterios de la regulación establecida por la ley para los funcionarios públicos. Las Mesas del Congreso de los Di-

putados y del Senado, en sesión conjunta, adaptarán dicho régimen al ámbito de la Administración parlamentaria.

El contenido de este artículo 23 del Estatuto de 1988 se mantiene íntegramente incorporado al artículo 30 del vigente Estatuto del Personal de 26 de junio de 1989 por lo que la interpretación que el Tribunal Constitucional hizo del mismo, es útil en la actualidad. De modo que la pregunta sigue siendo la misma: ¿Es constitucionalmente válida la exigencia de inscripción de los sindicatos en el Registro de Organizaciones Sindicales, de las Cortes Generales para que puedan actuar en el ámbito de la Administración parlamentaria?

a) El derecho a fundar libremente sindicatos forma parte esencial de la libertad sindical

Forma parte del contenido esencial de la libertad sindical el derecho a fundar sindicatos (artículo 28.1 CE), la libertad de crearlos dentro del respeto a la Constitución y a la ley (artículo 7 CE). Ello significa que,

- el derecho a fundar y crear libremente sindicatos no está sometido a autorización previa (artículo 2.1,a LOLS en concordancia con el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT).
- la constitución de un sindicato, en tanto que asociación de relevancia constitucional (SSTC 18/1984; 20/1985 y 67/1985) no está sometida a más límites que los derivados de los artículos 7 y 22 CE, respeto a la Constitución y a la ley).
- la voluntad fundacional de sus miembros no necesita el complemento de una autorización pública,
- la obligación legal de depositar los Estatutos «en la oficina pública establecida al efecto» (artículo 4.1 LOLS) se exige únicamente para «adquirir la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar», esto es, «sólo para establecer un sistema de reconocimiento que permita la identificación jurídica del grupo como sujeto de derechos y su incorporación a un estatus especialmente favorable para el ejercicio de su acción», lo que no impide que el legislador articule esa operación de registro «como un presupuesto para el eventual control formal de la legalidad del sindicato» (tal como el Tribunal

lo ha declarado en relación con otras asociaciones de relevancia constitucional como son los partidos políticos SSTC 3/81 y 85/86);

- una vez reconocidas al sindicato personalidad jurídica y capacidad de obrar, el reconocimiento produce plenos efectos jurídicos (artículo 4 LOL ) de modo que es contraria a la constitución cualquier disposición legal que obligue a las organizaciones sindicales a tener que adquirir nuevamente personalidad jurídica y capacidad de obrar para actuar en ciertos ámbitos;
- por lo que en resumen, el principio de mínima ingerencia del Estado que ha de presidir el sistema de reconocimiento de personalidad jurídica de las organizaciones sindicales impide que se añadan requisitos para ese reconocimiento que no procedan de la propia Constitución.

Configurado así el derecho a la fundación de sindicatos, la cuestión consiste en si la autonomía parlamentaria (artículo 72) justifica la creación de un Registro especial en las Cortes para actuar en el ámbito de esa Administración.

b) La autonomía organizativa de las Cámaras y el reconocimiento de la libertad sindical

El Tribunal Constitucional advierte en esta Sentencia que la autonomía organizativa de las Cámaras (artículo 72.1 CE) «no cubre una potestad normadora de carácter general» sino que, antes bien, al ser una prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales ingerencias de otros poderes del Estado, se reduce exclusivamente al ámbito material determinado por el propio artículo 72 CE.

Pues bien, como el artículo 72 CE atribuye a las Cámaras la aprobación, de común acuerdo, del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, habrá que determinar si entre los contenidos de ese Estatuto puede incluirse la regulación de las elecciones sindicales y la configuración de los órganos de representación del personal al servicio de las Cámaras. Esa posibilidad, no ofrece duda alguna al Tribunal Constitucional, ni al legislador que la ha previsto, incluso, en la Ley 9/87 (modificada por Ley 18/94).

Tampoco ofrece duda la posibilidad de que las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía normativa, puedan constituir un Registro propio de orga-

nizaciones sindicales para facilitar el reconocimiento de la personalidad jurídica y de la capacidad de obrar de aquellos sindicatos que vayan a desarrollar su actividad en el seno de las Cortes Generales.

c) El Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales

Admitido, pues, que la autonomía organizativa de las Cámaras (artículo 72 CE) permite la creación de un Registro propio de organizaciones sindicales, pero dentro de ciertos límites constitucionales, ahora hay que examinar si el Registro creado por el artículo 23 del Estatuto del Personal se encuentra dentro de esos límites.

Una primera lectura del artículo 23 del Estatuto de Personal (texto de 1988 y artículo 30 del texto de 1989) conduce a cuestionar su constitucionalidad: a) Si se entiende que sólo pueden actuar en el ámbito de la Administración parlamentaria los Sindicatos creados mediante su inscripción que en el registro (inscripción constitutiva) tal precepto sería contrario a la libertad sindical garantizada por la Constitución porque habrá puesto un límite a la plenitud de eficacia de los sindicatos constituidos de acuerdo con el sistema general, sin que una limitación tenga una justificación constitucional específica. b) Por el contrario, si ese precepto se interpreta de modo que la inscripción en el Registro sólo tiene eficacia constitutiva para aquellos sindicatos que se crean para actuar en el ámbito de la Administración parlamentaria, no hay objeción a su constitucionalidad.

Esta segunda interpretación es la que realiza la Sentencia para salvar la eventual inconstitucionalidad del precepto de modo que,

- a') la inscripción en el Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales carece de carácter constitutivo para los Sindicatos que ya han obtenido el reconocimiento de su personalidad o que la obtengan en el futuro, mediante su inscripción en el Registro general al que se refiere el artículo 4 LOLS; para estos sindicatos la posterior inscripción en el Registro de las Cortes Generales sólo tiene el carácter puramente informativo de acreditación de una personalidad jurídica que previamente les ha sido reconocida;
- b') en cambio, la inscripción en el Registro de Organizaciones Sindicales de las Cortes Generales tiene carácter constitutivo para los Sindicatos que decidan crearse con el fin de actuar en la Administración parlamentaria, mediante su inscripción en el mismo; en

este caso deberá comunicarse la inscripción «al registro dependiente del Ministerio de Trabajo» (que, a partir de la reorganización del Ministerio de Trabajo por RD 18888/96 de 2 de agosto se encuentra en la Subdirección General de Programación y Actuación Administrativa, artículo 9.3.f).

Está claro, sin embargo, que esta excepción a la regla general procede de la autonomía organizativa garantizada a las Cámaras por el artículo 72 CE y que no es trasladable, por ello, a otros ámbitos de la Administración.

### III. RECAPITULACIÓN

Así concluye este largo proceso que se inició en el mes de mayo de 1988 mediante unos recursos de reposición y que ha terminado nueve años después, en julio de 1997, con la Sentencia TC 121/1997.

Durante el camino se han resuelto, o al menos, se han dado soluciones a problemas que exceden de lo que constituye el fondo de este asunto pero que tienen más valor que el de meros «obiter dicta» al ser argumentos integrados en la «ratio decidendi» de cuestiones previas. Se refieren a tres temas: a los recursos contra reglamentos en general, a la impugnación de los reglamentos de la Administración parlamentaria en especial, y a la actividad sindical en el ámbito parlamentario.

1. Sobre la impugnación de reglamentos en general destaca,
  - a) en vía contencioso-administrativa, la declaración del Tribunal Supremo de que no se pierde la legitimación originaria para impugnar un reglamento por el hecho de que no se impugna en los sucesivos actos de aplicación del mismo, ni tampoco se produce una pérdida sobrevenida de legitimación por el hecho de que el reglamento impugnado haya sido derogado; y, asimismo, la inadmisibilidad de la impugnación por esta vía de los preceptos reglamentarios que se remiten a una ley que se califica inconstitucional (remisión inversa) porque en tal caso el objeto del recurso sería la ley y no el reglamento (cuestión distinta a la de la impugnación de los actos de aplicación);

- b) y, en vía de amparo, las precisiones del Tribunal Constitucional sobre los supuestos en los que cabe ese recurso contra reglamentos, a saber cuando la aplicación directa del precepto reglamentario produzca la lesión de un derecho fundamental, aunque tal precepto reproduzca o se remita expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley (en tal caso el recurso es admisible pero para su estimación será necesario elevarlo al Pleno –artículo 55.2 LOTC–); no es admisible, en cambio, el examen de la competencia para dictar la norma, ni tampoco, la formulación de una demanda con carácter puramente cautelar o preventivo.

2. Sobre la impugnación de los reglamentos parlamentarios destaca,

- a) la distinción clara entre a') normas con valor de ley como son los Reglamentos de las Cámaras, las Resoluciones de los Presidentes que los interpretan y suplen, y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y b') las resoluciones de administración parlamentaria dictadas en desarrollo de aquellas otras, que tienen valor meramente reglamentario y son susceptibles de recurso contencioso administrativo;
- b) la distinción clara entre a') «los actos y decisiones sin valor de ley» de naturaleza estrictamente parlamentaria, y los «interna corporis acta» que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 42 LOTC) y b') los actos y disposiciones de administración parlamentaria que son susceptibles de control contencioso-administrativo y que también pueden ser objeto de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial previa de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 LOTC, haciendo para ello, la correspondiente equiparación procesal con los provenientes de los demás poderes públicos.

3. Finalmente, sobre el reconocimiento de organizaciones sindicales en la Administración parlamentaria, la Sentencia 121/97 permite que en ella actúen, a') los Sindicatos ya inscritos en el registro general si, además, se inscriben en el Registro de Organizaciones sindicales de las Cortes Generales a efectos meramente informativos, y b') y los Sindicatos que se constituyan en el propio Registro de las Cortes Generales, notificándose esa inscripción al Registro General a efectos meramente informativos.