

Wolters Kluwer España

**Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 15 Nov. 1997, rec. 2468/1993**

Ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto.

Nº de recurso: 2468/1993

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

LA LEY JURIS: 2542/1998

### Texto

Madrid, a quince de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Visto por la Sala 3.ª (Secc. 6.ª) del TS, el presente recurso de casación que, con el núm. 2468/1993, pende ante la misma de resolución, interpuesto por el Letrado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia pronunciada, con fecha 22 de diciembre de 1992, por la Secc. 5.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña en el recurso contencioso-administrativo núm. 432/1991, deducido por el representante procesal de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores contra el Decreto 316/1990, de 4 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Policía Autónoma de Cataluña.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrido, el Procurador D. Fernando Díaz-Zorita Canto, en nombre y representación de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores.

### Antecedentes de hecho

**PRIMERO.-** La Secc. 5.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña dictó, con fecha 22 de diciembre de 1992, sentencia en el recurso contencioso-administrativo núm. 432/1991, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «Fallo: En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña (Secc. 5.ª), ha decidido: 1.º.- Estimar el presente recurso y, en consecuencia, declarar la nulidad del Decreto 316/1990, de 4 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Policía Autónoma de Cataluña. 2.º.- No efectuar atribución de costas».

**SEGUNDO.-** La referida sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico tercero: «Siendo indiscutible la condición de funcionarios públicos de los integrantes del Cuerpo de Mozos Escuadra, que es un Instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, exactamente igual que el Cuerpo Nacional de Policía y los Cuerpos de Policía Local, debe recordarse que el art. 28 CE, relativo al derecho a sindicación, establece que "la Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar (que no es el caso) y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos", y debe señalarse que las funciones de mediación y conciliación, participación en el establecimiento de las condiciones laborales, emisión de informes, formalización de mociones y evacuación de consultas en materias relativas al estatuto profesional que el Decreto impugnado atribuye al Consejo de Policía autónoma -al igual que la citada LO al Consejo de Policía- constituyen el núcleo del derecho a sindicación de estos funcionarios que no pueden ejercer otros derechos básicos sindicales como el de huelga».

**TERCERO.-** La Sala de instancia, en el fundamento jurídico cuarto de su sentencia, declara que "Sentado lo anterior, tampoco cabe olvidar que el art. 103.3 CE dispone que "la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos.. , las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación...", y que el art. 104.2 establece que "una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Pues bien, el legislador ordinario estatal y el autonómico no parecen haber tenido dudas acerca de la naturaleza estatutaria del derecho de sindicación de los funcionarios públicos en general y de los miembros de Institutos armados de naturaleza civil en particular, y del carácter medular respecto de ese derecho de la regulación de órganos de mediación y composición, así como que estas materias debían ser objeto de una ley, como lo prueba la ordenación contenida en la citada LO para el Cuerpo Nacional de Policía, y la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre los órganos de

representación y determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, de aplicación a la Policía Local en cuanto se refiere al ejercicio de sus derechos sindicales, y, en concreto, a los policías locales de Cataluña en virtud de lo establecido en la disp. adic. primera de la Ley 16/1991 del Parlamento de Cataluña, de 10 de julio, sobre Policías Locales.

**CUARTO.-** Finalmente, en el quinto fundamento jurídico de la sentencia recurrida, se expresa: «La circunstancia de que el art. 40 de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establezca que el régimen estatutario de los Cuerpos de Policía Autonómica "vendrá determinado..., por los principios generales del Título I de esta Ley, por lo establecido en este capítulo y por lo que dispongan al efecto los Estatutos de Autonomía y la legislación de las CC.AA., así como por los Reglamentos específicos de cada Cuerpo", no desvirtúa el anterior razonamiento porque la norma suplementaria nunca podrá regular las materias previamente reservadas al legislador, y tampoco quita eficacia al razonamiento el hecho de que el Decreto impugnado no venga sino a reiterar lo ya establecido en ley para el Cuerpo de Policía, entre otras razones porque la regulación no es idéntica, cuando menos en el punto preciso que motivó la impugnación inicial, la proporción de representantes entre las diversas categorías del Cuerpo autonómico».

**QUINTO.-** Notificada la anterior sentencia a las partes, el representante procesal de la Generalidad de Cataluña presentó ante la Sala de instancia escrito de preparación de recurso de casación y solicitó que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del TS, a lo que aquélla accedió mediante providencia de 11 de marzo de 1993, en la que mandó emplazar a las partes por término de treinta días.

**SEXTO.-** Dentro del plazo al efecto concedido comparecieron ante esta Sala del TS el Procurador D. Fernando Díaz-Zorita Canto, en nombre y representación de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, como recurrido, y el Letrado de la Generalidad de Cataluña como recurrente, al mismo tiempo que éste presentó escrito de interposición de recurso de casación, fundándose en un único motivo, al amparo de lo dispuesto por el art. 95.1.4.º de la Ley de esta Jurisdicción, por infracción de lo dispuesto por los arts. 103.3, 104 y 149.1.29 CE, 13.1, 2 y 3 del EA Cataluña, 1.5 de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y el art. 40 de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que el Decreto 316/1990, de 4 de diciembre, tiene plena cobertura en esta última Ley, cuyo contenido, aplicable con carácter supletorio en el supuesto de existir legislación autonómica, deviene de aplicación directa no solamente en aquellos arts. en que la propia Ley así lo recoge de forma expresa sino también en el resto de las materias sobre las que la CA no hubiese legislado, y, en este caso, la CA catalana, haciendo uso de su autonomía derivada de la competencia que le corresponde en esta materia, ha optado por seguir la normativa estatal existente, procediendo a su desarrollo reglamentario mediante el Decreto que crea el Consejo de Policía Autonómica de Cataluña, de manera que, en modo alguno, y contrariamente a lo que sostiene la sentencia impugnada, se ha infringido el principio de reserva de ley, puesto que la materia que nos ocupa se regula en la LO 2/1986 y se desarrolla en el Decreto 316/1990, ya que la falta de absoluta coincidencia entre el Consejo de Policía previsto en aquélla Ley y el configurado en el citado Decreto no es determinante de la nulidad de éste porque la aplicación del precepto legal debe hacerse de forma racional dando respuesta a las características singulares de la policía autonómica catalana, mientras que la aplicación literal del precepto legal resultaría irracional, y así terminó con la súplica de que, con estimación del motivo aducido, se anule la sentencia recurrida, declarando que el Decreto 316/1990, de 4 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Policía Autonómica, es válido y eficaz por ser ajustado a derecho.

**OCTAVO.-** Mediante providencia de 5 de junio de 1993 se tuvo por comparecido y parte en la representación que ostenta al Letrado de los Servicios Jurídicos de la Generalidad de Cataluña y se designó Magistrado Ponente a efectos de que sometiese a la deliberación de la Sala lo procedente acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por aquél.

**NOVENO.-** Admitido a trámite el expresado recurso de casación por providencia de 21 de octubre de 1993, se ordenó requerir al Abogado comparecido en representación de la Federación de Servicios Públicos de la Central Sindical Unión General de Trabajadores para que, en el plazo de cinco días, se designase Procurador que ostentase la representación de ésta, con el apercibimiento de que, en caso contrario, no se le tendría por comparecida y parte, lo que efectuó con fecha 15 de diciembre de 1993 en la persona del Procurador D. Fernando Díaz-Zorita Canto, al que, mediante providencia de 5 de enero de 1994, se le tuvo por comparecido y parte recurrida en representación de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, al mismo tiempo que se acordó que se le hiciese entrega por copia del escrito de interposición del recurso de casación para que, en el plazo de treinta días,

formulase por escrito su oposición al mismo, lo que efectuó con fecha 9 de febrero de 1994, alegando que la creación del Consejo de Policía Autónoma de Cataluña requiere reserva de ley porque el ámbito del derecho de sindicación lo constituyen no sólo los órganos representativos "stricto sensu" sino también los Organos de participación, de composición, administración y parte social, como es el expresado Consejo, por lo que debe éste crearse y regularse por ley, mientras que el Decreto impugnado, ante la falta de legislación autonómica propia, crea y regula dicho Consejo en forma diferente a como lo hace la legislación estatal y así establece un sistema de representación corporativo sin respetar el principio de representación proporcional, por lo que terminó con la súplica de que se desestime el recurso de casación y se confirme la sentencia recurrida.

DECIMO.- Formalizada la oposición por la representación procesal de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, se acordó por providencia de 19 de abril de 1994 que quedasen las actuaciones en poder del Secretario de Sala para señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 4 de noviembre de 1997, en tuvo lugar con observancia de las reglas establecidas por la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate.

### Fundamentos de Derecho

**PRIMERO.-** En el único motivo de casación invocado, al amparo de lo dispuesto por el art. 95.1.4.º de la Ley de esta Jurisdicción, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña considera que la Sala de instancia ha infringido en su sentencia lo dispuesto por los arts. 103.3, 104.2 y 149.1.29 CE, 13.1, 2 y 3 EA Cataluña, 1.5 LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y 40 LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, porque el Decreto impugnado 316/1990, de 4 de diciembre, se limita a recoger lo dispuesto en esta Ley respecto del Consejo de Policía, al haberse optado, en uso de su autonomía, por seguir el derecho estatal vigente para desarrollarlo reglamentario mediante dicho Decreto, en el que se organiza el Consejo de Policía Autónoma de Cataluña, adaptándolo de manera racional a las características de la policía autonómica, creada por L 19/1983, de 14 de julio, del Parlamento catalán.

La cuestión jurídica que se somete a nuestro juicio, a través del presente recurso de casación, se centra exclusivamente en la posibilidad de desarrollar mediante Decreto autonómico la legislación estatal, relativa al Consejo de Policía, para acomodarla a las singularidades concretas de la policía autonómica.

**SEGUNDO.-** La Sala de instancia reconoce la competencia de la CA para establecer, conforme al art. 40 LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el régimen estatutario del Cuerpo de Policía Autónoma respetando los principios generales fijados en el título primero y capítulo tercero del título tercero de esta ley, si bien mediante ley formal, como exigen concordadamente los arts. 28.1, 103.3, 104.2 y 149.1, 18 y 29 CE, por lo que no está facultada aquélla para crear un órgano de participación de carácter genuinamente sindical, como es el Consejo de Policía, mediante Decreto, y por ello declara esta norma suplementaria impugnada nula al conculcar al principio constitucional de reserva de ley.

Frente a tal planteamiento, la Administración autonómica recurrente invoca la aplicación directa de la legislación estatal, al no haber hecho uso de su autonomía para legislar sobre tal materia, y la posibilidad de desarrollar reglamentariamente aquélla ajustándola de forma racional a las necesidades o características de la ya creada Policía autonómica.

**TERCERO.-** No cabe aceptar esta tesis de la Administración autonómica recurrente porque ello equivaldría a admitir la regulación de las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos y concretamente de los funcionarios policiales de la CA a través de una norma de desarrollo reglamentario, en evidente contradicción con el principio de reserva de ley constitucionalmente previsto para dicha materia en los preceptos antes citados.

Sólo por ley puede hacer uso la CA de la competencia que ostenta para regular las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos, entre los que están los integrantes de la Policía autonómica, en este caso concreto del Cuerpo de Mozos de Escuadra.

Si, no obstante, la Comunicad Autónoma ha optado por abstenerse de legislar sobre dicha materia, resultando, por consiguiente, de aplicación directa el derecho estatal, habrá de respetar estrictamente los preceptos legales que la regulan en este ordenamiento, lo que, como reconoce al articular este recurso de casación, no ha cumplido el Decreto impugnado, en el que se adaptan o acomodan las normas estatales a las singularidades de la ya creada Policía

autonómica, y por ello precisamente incurre aquél, como se declara por la Sala de instancia en la sentencia recurrida, en nulidad radical al infringir la reserva de ley exigida por los preceptos constitucionales citados para regular el ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos.

**CUARTO.-** Por las razones expuestas procede desestimar el motivo de casación invocado y declarar, por consiguiente, que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el representante procesal de la Generalidad de Cataluña con imposición a ésta de las costas procesales causadas, según establece el art. 102.3 de la Ley de esta Jurisdicción.

Vistos los preceptos citados y los arts. 93 a 101 LJCA.

#### **Fallamos**

Que, con desestimación del motivo de casación invocado, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia pronunciada, con fecha 22 de diciembre de 1992, por la Secc. 5.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña en el recurso contencioso-administrativo núm. 432/1991, con imposición a la Administración autonómica recurrente de las costas procesales causadas.