I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

UN AÑO DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-SINDICAL

SUMARIO: I. LOS PRIMEROS PASOS DE UNA JURISDICCIÓN PROBLEMÁTICA.—II. LA VÍA SINDICAL PREVIA: a) *El recurso de alzada.* b) *Las anomalías del recurso previo de reposición.* c) *La quiebra del sistema de garantías: la vía de amparo sindical.*—III. LAS FACULTADES REVISORAS DE LA JURISDICCIÓN: a) *Elecciones sindicales y recurso de revisión.* b) *Elecciones sindicales y vicios de procedimiento.*—IV. LAS CAUSAS DE INADMISIBILIDAD. V. BALANCE FINAL.

I

LOS PRIMEROS PASOS DE UNA JURISDICCIÓN PROBLEMÁTICA

Cuando las páginas de este número de la REVISTA vean la luz, la jurisdicción contencioso-sindical habrá acabado de cumplir —esperemos que felizmente— el segundo aniversario desde su regulación provisional por Decreto 2077/1971, de 13 de agosto.

No puede decirse, desde luego, que en este período de tiempo la novísima instancia jurisdiccional haya suscitado excesivos entusiasmos. Antes bien, la impresión general que su inopinado nacimiento ha producido es la de sorpresa y escepticismo, todo ello teñido de algún que otro comentario levemente irónico. Sorpresa por su fulminante estructuración y regulación, surgida de improviso al amparo de la semiclandestinidad que proporciona el masivo Consejo de Ministros de agosto de cada año, sin apenas consultas ni meditación previa, como parece exigir un texto procesal de tan extraordinaria relevancia. Escepticismo por su radical novedad y universal originalidad, y por su más que discutible ubicación en la Sala Sexta del Tribunal Supremo (motivada quizá por la conexión entre la actividad sindical y los problemas laborales, si bien hay que presumir que los temas que van a ir a parar a esta jurisdicción tienen muy poco que ver con las relaciones de producción), habida cuenta de su similitud formal con la jurisdicción contencioso-administrativa. E ironía, finalmente, por su riguroso mimetismo, explícitamente confesado, respecto de la Ley de 27 de diciembre de 1956, que llega a la acuñación de expresiones propicias a caer en las garras de cualquier publicación humorística. Quizá por todas estas circunstancias, los análisis teóricos

que la nueva jurisdicción ha suscitado pueden contarse con los dedos de la mano (1).

Cualquiera que sean las causas del desinterés científico, el silencio doctrinal puede tener graves consecuencias, y no puede justificarse ni en un conflicto negativo de competencias entre disciplinas académicas (Derecho administrativo, Derecho del Trabajo, las cuales tienen sobradas razones para intercambiarse la pelota) ni mucho menos en especulaciones sobre el postfranquismo y sobre la incompatibilidad de nuestro ordenamiento sindical con los aires ideológicos de la Comunidad Económica Europea. Sea cual fuere su futuro más o menos inmediato, la jurisdicción contencioso-sindical es algo ante lo que no puede mantenerse una postura de absentismo; porque una cosa es el vacío teórico a las Leyes Fundamentales —hecho constatado por su más autorizado comentarista, como es Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL—, que al fin y al cabo no tiene demasiada importancia, pues nuestra Constitución se mueve en un plano metafísico, sin apenas contacto con la realidad jurídica de nuestras leyes y nuestros Tribunales, y otra cosa es el vacío a unos órganos judiciales que no son nada metafísico, sino que actúan y dictan sentencias que afectan a los ciudadanos (aunque éstos sean de los sometidos al régimen jurídico-sindical).

En cualquier caso, mi pronunciamiento en contra del absentismo científico responde a motivaciones de puro realismo. Yo no sé (¿quién lo sabe?) lo que durará este sistema jurisdiccional ni nuestro intransferible ordenamiento sindical, ni pretendo reivindicar con este comentario la nueva jurisdicción para el campo del Derecho administrativo al amparo de su acusada semejanza con la Ley de lo contencioso (que de ahora en adelante habrá que adjetivar para evitar confusiones). Tampoco quiero dar a entender que la jurisdicción contencioso-sindical me guste, pues lo cierto es que no me agrada en absoluto, ni técnica ni políticamente por las razones a que luego aludiré. Pero lo cierto, a fin de cuentas, es que ahí está, funcionando de veras, y que alguien tiene que ocuparse de ella científicamente. Y decir científicamente es lo mismo que decir críticamente, porque la crítica es cualidad inherente e inseparable a toda actividad científica auténtica. Quiero decir con ello que lo que el Decreto 2077/1971, de 13 de agosto, necesita no son comentaristas exegéticos, cuya labor, si no perniciosa, sería cuanto menos inútil. Para entender e interpretar el Decreto ahí está el *Derecho Procesal Administrativo*, de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, que para el caso puede servir, sin más que sustituir el

(1) Son, salvo error u omisión, los siguientes: IGLESIAS SELGAS: *Comentarios a la Ley Sindical*, Madrid, 1971, pp. 315 y ss.; GARCÍA ABELLÁN: *Derecho Sindical Español*, Madrid, 1972, pp. 341 y ss.; ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 2.ª edición, Madrid, 1973, pp. 308 y ss. El único examen en profundidad del significado de la nueva jurisdicción es el realizado en el libro de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972; *vid.* también mi recensión al mismo en el núm. 68 de esta REVISTA, pp. 458-462.

adjetivo «administrativo» por el de «sindical» y alguna que otra adaptación menor. Lo que la jurisdicción contencioso-sindical precisa urgentemente es de críticos que pongan de relieve sus malformaciones, tanto estructurales como funcionales. Y para ello nada mejor, creo, que analizar sus primeros pasos, tan importantes sin duda como los de un niño.

Por lo demás, resulta obvio llamar la atención sobre las limitaciones de esta primera aproximación al sistema jurisdiccional contencioso-sindical. Las exigencias de composición de la REVISTA y el retraso con que la jurisprudencia del Tribunal Supremo llega a nuestro conocimiento a través de las entregas de *Aranzadi* (retraso que, como es bien sabido, no es imputable a esta editorial) nos han obligado a cerrar este estudio cuando apenas si disponemos de las sentencias correspondientes al primer mes de 1973. Ello, unido a la lógica tardanza en la producción de los primeros fallos, hace que el total de sentencias examinadas (la totalidad de las pronunciadas, si los índices de *Aranzadi* no mienten) quede limitado a diez (2). Corto número, desde luego, insuficiente a todas luces para formar un juicio completo del funcionamiento de la jurisdicción, pero que, con todo, basta para tomar el pulso a la misma y para apuntar tendencias de futuro con bastantes probabilidades de acierto. Por ello he juzgado oportuno su análisis, pues dada la fenomenal inercia de las construcciones jurisprudenciales, lo que ahora comience a decirse va a resultar capital, en cuanto asiento de una doctrina y unas pautas iniciales que luego no va a ser fácil alterar.

El presente comentario monográfico no tiene, pues, otra finalidad que el examen sumario de estas primeras sentencias desde una perspectiva exclusivamente procesal; excuso emitir juicios detallados sobre el fondo, pues el ordenamiento sindical me es totalmente desconocido fuera de sus líneas maestras. Espero en cualquier caso, que

(2) Son las siguientes: *Sentencia de 15 de abril de 1972*, «Aranzadi», núm. 2.149, ponente GARCÍA GALÁN Y CARABIAS (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 15 de abril de 1972*, «Aranzadi», núm. 2.150, ponente GIMENO GAMARRA (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 15 de abril de 1972*, «Aranzadi», núm. 2.151, ponente GARCÍA GALÁN Y CARABIAS (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 3 de junio de 1972*, «Aranzadi», núm. 2.956, ponente VÁZQUEZ DE SOLA (sobre denegación de colegiación en el Colegio Nacional de Opticos); *Sentencia de 7 de junio de 1972*, «Aranzadi», núm. 3.621, ponente PEREDA ITURRIAGA (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 10 de junio de 1972*, «Aranzadi», núm. 2.979, ponente DEL VALLE ABAD (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 27 de junio de 1972*, «Aranzadi», número 3.718, ponente VÁZQUEZ DE SOLA (sobre elecciones sindicales); *Sentencia de 14 de noviembre de 1972*, «Aranzadi», núm. 4.721, ponente MORA REGIL (sobre sanción disciplinaria impuesta por el Secretario General de la Organización Sindical); *Sentencia de 18 de diciembre de 1972*, «Aranzadi», núm. 5.566, ponente MORA REGIL (sobre elecciones a Procurador en Cortes de representación sindical), y *Sentencia de 19 de diciembre de 1972*, «Aranzadi» de 1973, núm. 191, ponente GARCÍA GALÁN Y CARABIAS (sobre denegación de colegiación en el Colegio Nacional de Opticos). Varias de estas sentencias tienen un contenido irrelevante a los efectos del presente comentario, por lo que no se hará alusión de ellas.

las críticas que aquí se emiten sean encajadas con la misma deportividad con que se formulan; no soy de la opinión de los que creen que un ordenamiento joven precisa ante todo de paños calientes e incienso en abundancia, por lo que no es mi intención escatimar las críticas justas. Por lo demás, el carácter transitorio con que la regulación de la jurisdicción contencioso-sindical se presenta a sí misma parece que constituye una invitación a la sana crítica, más que a la loa oficialista: autocensurar aquí los juicios severos creo que sería una traición a la misma provisionalidad del Decreto 2077/1971 y, en definitiva, una forma más de engañarnos a nosotros mismos.

II

La vía sindical previa

El primero de los puntos que requiere de una inmediata reflexión es el relativo a *la vía sindical previa*. Así lo exige la *sentencia de 15 de abril de 1972 (Aranzadi* núm. 2.149), la primera de las pronunciadas por la Sala Sexta en su nuevo papel de órgano contencioso-sindical.

El supuesto de hecho contemplado en la sentencia fue el siguiente: Por don Juan M. B. y don Rafael C. C. se impugnó ante el Tribunal Provincial de Amparo de Almería la elección a don Juan G. G. para Vocal Sindical Provincial del Sindicato del Espectáculo, por falta de idoneidad del mismo. El recurso fue desestimado, y el acuerdo recurrido a su vez en recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Central de Amparo. Este acordó por auto de 14 de octubre de 1971, la inadmisión del recurso por haber sido interpuesto por conducto del Gobernador civil de Almería, en lugar de en la forma que señala el artículo 3.º de la Orden de Delegación número 85, de 17 de abril de 1963 (que desarrolla el Reglamento General de Elecciones vigente). Contra el auto de inadmisión los demandantes interpusieron recurso potestativo de reposición, que el Tribunal Central del Amparo desestimó igualmente por acuerdo de 23 de noviembre de 1971. Contra éste y los precedentes, los demandantes interpusieron el recurso contencioso-sindical, que la Sala Sexta declara inadmisible en base al siguiente razonamiento:

> «Que en el presente proceso no nos encontramos en ninguno de los supuestos sobre validez de elecciones sindicales a que se refiere el artículo 86 del Decreto de 13 de agosto de 1971, pues que en el propio escrito del recurso se solicita la anulación de los autos de 14 de octubre y 23 de noviembre de dicho año y que se mande al Tribunal Central de Amparo entrar en el fondo del asunto, al que no se refieren las resoluciones men-

cionadas, y por ello es pertinente declarar la inadmisibilidad del presente recurso si se tiene en cuenta que los demantes al serles denegado por auto de 14 de octubre de 1971 la admisión a trámite del recurso extraordinario de revisión interpuesto ante el mencionado Tribunal Central de Amparo, en vez de acudir en queja a la vía contencioso-sindical, conforme a lo dispuesto en el artículo 30-2 del Reglamento de 12 de enero de 1949, interpusieron un recurso improcedente, que llaman potestativo de reposición, que hubo de ser desestimado por el auto de 23 de noviembre siguiente al no estar previsto en ninguna disposición legal, por lo que éste merece confirmación igualmente que el auto primeramente citado y que se fundó acertadamente en que, no tratándose de un recurso en materia administrativa no es de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo, habiéndose eludido un trámite indispensable cual es la presentación del recurso ante el Tribunal que dictó la resolución recurrida, siendo visto en su consecuencia que el mal planteamiento de los recursos precedentes impidió al Tribunal Central de Amparo entrar en el fondo del asunto.»

En pocas palabras, la sentencia declara inadmisible el recurso por la interposición previa de un recurso que, como el potestativo de reposición, estima improcedente «al no estar previsto en ninguna disposición legal» y por no ser de aplicación aquí la Ley de Procedimiento Administrativo, «no tratándose de un recurso en materia administrativa».

Técnicamente hay muy poco que objetar a la decisión de la Sala Sexta, ajustado como está al texto del artículo 32 del Decreto 2077/1971. Este precepto, homólogo en parte del artículo 53 de la Ley de lo Contencioso (en lo sucesivo, LJCA), exceptúa en su número primero del recurso previo de reposición a «los actos que implicaren resolución de cualquier recurso en vía sindical, incluso el de amparo». Y si bien su número segundo admite —como hace el artículo 126, 2 LPA— en estos casos y en los demás que se enumeran la interposición del recurso de reposición con carácter potestativo, se excluye precisamente de esta posibilidad a las decisiones de los Tribunales de Amparo:

«En todo caso, *salvo cuando se trate de las decisiones de los Tribunales Sindicales de Amparo*, cabrá interponer el recurso de reposición con carácter potestativo, y de hacerlo así el plazo para el contencioso-sindical empezará a contarse en la forma prevista en el artículo 36, párrafos 1 y 2.»

En estas condiciones, parece claro que ni la Ley de Procedimiento Administrativo ni la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa pueden resultar aplicables para salvar el escollo procesal que determina la inadmisibidad del recurso, pues la exclusión de la reposición potestativa es indiscutible. Técnicamente, pues, la decisión jurisdiccional es irreprochable, dada la patente equivocación procesal de la parte demandante. Ello pone de relieve, entre otras cosas, las dificultades con que los recurrentes se mueven por los novísimos vericuetos de recursos y plazos del contencioso-sindical, que sólo un administrativista puede comprender medianamente; y si las partes yerran en cuestiones tan elementales como la apuntada, aterra pensar lo que puede ocurrir cuando se planteen en toda su crudeza los problemas de la vía sindical previa en sus tres modalidades de recurso de alzada, recurso de reposición y recurso de amparo (artículo 55 de la Ley Sindical), que vamos a examinar sumariamente.

a) El artículo 55, 3 de la Ley Sindical configura el recurso de alzada como un medio de impugnación residual, en el sentido de que su procedencia viene determinada por la respectiva improcedencia de las restantes vías de recurso (reposición y amparo):

> «Contra los actos y acuerdos no incluidos en los números anteriores procederá el recurso de alzada ante el Ministro de Relaciones Sindicales.»

La Ley Sindical no es mucho más explícita en la regulación del recurso, del que indica solamente los plazos de interposición y de desestimación por silencio, idénticos a los de su homónimo administrativo (quince días y tres meses respectivamente, artículo 56, 1). Tan sucinta regulación va a suscitar necesariamente, en tanto no se dicte un Reglamento de Procedimiento Sindical, graves problemas de interpretación. No lo serán excesivamente, si la Sala Sexta opta por remitirse a la legislación y jurisprudencia contencioso-administrativa, los del cómputo de los plazos. ¿Cómo han de computarse los quince días y los tres meses de interposición y silencio? ¿Qué plazo hay para interponer el recurso contencioso-sindical en el caso de desestimación tácita de la alzada? Estos problemas se hallan ya plenamente resueltos en el proceso contencioso-administrativo, unos expresamente por la ley (días hábiles) y otros por la jurisprudencia (meses de treinta días naturales, aplicación de la regla de la reposición —un año desde que se interpuso— en la desestimación por silencio), y todo hace indicar que los eventuales recurrentes seguirán estas pautas interpretativas en tanto la legislación y la jurisprudencia sindical no digan otra cosa. No es que tales pautas interpretativas sean las más acertadas, en general (me refiero al cómputo de los meses como de treinta días naturales), pero más nefasto sería que como consecuencia de uno

de esos pruritos de independencia y diferenciación que suelen atacar a los ordenamientos de reciente factura, la Sala Sexta optase por adoptar otras diversas, que no harían sino provocar, de momento, una verdadera lluvia de inadmisibilidades.

Mayor dificultad ofrecen, en cuanto al recurso de alzada, otras cuestiones que ni la Ley Sindical ni sus normas reglamentarias dictadas hasta la fecha han resuelto. Quiero aludir, en primer lugar, a la determinación de los casos en que procede el recurso de alzada, cosa nada fácil de determinar; dado que este recurso se configura con carácter residual respecto de los de reposición y amparo, y dado que el ámbito del recurso de amparo está delimitado de forma enormemente difusa (el de reposición no parece ofrecer problemas en este campo) no resulta nada fácil, al menos *a priori*, saber cuándo ha de interponerse el recurso de alzada, como más adelante comprobaremos. Y asimismo, en segundo lugar, me refiero al problema de la alzada única o múltiple, tema en el que el artículo 55,3 de la Ley Sindical se muestra radicalmente ambiguo. Dada la naturaleza jerárquica de este recurso, cabría pensar en la posibilidad de alzadas sucesivas por los escalones orgánicos de la organización sindical hasta alcanzar al Ministro; esto no obstante, el hecho de que la Ley Sindical especifique nominalmente el órgano *ad quem* parece apoyar la tesis de la alzada única y directa ante el Ministro, lo que sería más razonable y concordante con la solución adoptada por la Ley de Procedimiento Administrativo tras la reforma de 1963. Con todo, sin embargo, el problema debiera ser aclarado, como los anteriores, pues su solución con los textos actuales no es ni mucho menos inequívoca.

b) El recurso de reposición sindical ofrece menos problemas. Configurado como un medio de impugnación de los actos de los órganos situados en el vértice de la jerarquía sindical (Ministro de Relaciones Sindicales, Congreso Sindical y Comité Ejecutivo Sindical, artículo 55, 1 de la Ley), y determinados los casos en que su interposición no es preceptiva (artículo 32 del Decreto 2077/1971), su ámbito de aplicación no ofrece dificultad de ningún tipo. Su regulación, por lo demás, es casi paralela al de su homónimo administrativo, por lo que, en principio, no parece que haya de causar serios quebraderos de cabeza.

Pero digo «en principio» por dos razones: Primera, porque su plazo de interposición es simétrico al de la alzada (quince días), frente al plazo de un mes que rige para el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo. No advertimos, desde luego, las razones que han aconsejado la reducción del plazo vigente en el ámbito administrativo; puestos a unificar, más hubiera valido ampliar el plazo de la alzada que no restringir el de la reposición. En cualquier caso, ello plantea el problema del cómputo del plazo, que parece debe seguir la regla de la alzada administrativa (esto es, de quince días

hábiles), aun cuando nada dice al respecto la Ley, siendo tan grande la incertidumbre como en el recurso de alzada sindical, que antes veíamos.

La segunda razón que me hace dudar de la sencillez de aplicación de este recurso se concreta en la regulación del recurso de reposición previo al contencioso-sindical contra disposiciones sindicales de carácter general. El problema deriva de los desajustes provocados por el mimetismo radical que el Decreto 2077/1971 ha guardado respecto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y los elementos originales que aquél contiene, y es de muy sencilla exposición. Al igual que en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el artículo 1.º del Decreto 2077/1971 instaura el recurso contencioso-sindical no sólo contra los actos y acuerdos sindicales (actos singulares o no normativos), sino también contra las disposiciones (esto es, los reglamentos o actos normativos). Este recurso contra las normas sindicales se ofrece también en sus dos modalidades de recurso directo (artículo 21, 1 del Decreto, homólogo del artículo 39, 1, LJCA) y de recurso indirecto contra los actos de aplicación de la norma ilegal (artículo 29, 2 y 4 del Decreto, homólogos del artículo 39, 2 y 4 LJCA), estando prevista asimismo la innecesariedad del recurso previo de reposición (artículo 32, 1, e, del Decreto, homólogo del artículo 53, e, LJCA). El sistema resulta, no obstante, paradójico y poco comprensible por la introducción en el artículo 21 del Decreto 2077/1971 de un párrafo tercero que dice:

> «No obstante, serán asimismo impugnables, en todo caso, las disposiciones que hubieren de ser cumplidas por los afectados directamente sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual.»

El precepto no es nada extraño para los administrativistas, pues no es otra cosa que la transcripción literal del artículo 39, 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Y es aquí donde radica la anomalía, pues este párrafo tercero carece por completo de sentido en el marco del Decreto 2077/1971. En la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el artículo 39, 3, es el resultante de las reglas especiales de legitimación que el artículo 28, 1, *b)* de la misma impone para el recurso directo contra Reglamentos (legitimación corporativa, salvo el caso del artículo 39, 3, en que basta la tenencia de un interés directo). Por ello mismo, el artículo 21, 3, del Decreto 2077/1971, constituye un cuerpo extraño desde el momento en que la regulación de la legitimación (artículo 11 del mismo) no establece reglas especiales para el recurso directo contra disposiciones sindicales:

> «1. Estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones sindicales, quie-

nes fueren titulares del derecho subjetivo que se estime lesionado o quienes tuvieren interés directo en el asunto.»

Ante esta manifiesta discordancia, de la que estoy seguro al afirmar que es consecuencia involuntaria de una transcripción apresurada de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no cabe intentar razonablemente una interpretación *uti valeat*. El párrafo tercero del artículo 21 del Decreto 2077/1971 es, sin paliativos, absurdo e innecesario, como lo es el inciso final del artículo 32, 1, *e)* del mismo, que declara exceptuadas del recurso previo de reposición a «las disposiciones *en el supuesto previsto en el artículo 21, párrafo 1*». El precepto homólogo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 53, *e)*: «Las disposiciones de carácter general, en el supuesto previsto en el artículo 39, párrafo primero») se explica, según la doctrina jurisprudencial dominante —aunque más que discutible—, en la dualidad de legitimaciones: en el recurso directo de legitimación corporativa (artículo 39, 1) el recurso de reposición es innecesario, al contrario de lo que ocurre en el recurso directo interpuesto directamente por particulares (artículo 39, 3), en que la reposición es preceptiva. Aparte de que esta diversidad de trato por razón de la legitimación que mantiene la jurisprudencia contencioso-administrativa sea criticable y carezca por completo de sentido, como demostró en su momento García de Enterría, en el ámbito del contencioso sindical dicha diversidad de trato en cuanto a la reposición previa es inviable al no existir más que una regla general de legitimación. Cabe concluir, pues, que en la vía contencioso-sindical el recurso directo contra disposiciones no requiere en ningún caso la interposición del recurso de reposición (que es, por lo demás, la tesis correcta), y que el artículo 21, 3, y el inciso final del artículo 32, 1, *e)* del Decreto 2077/1971, deben tenerse por no puestos, en cuanto producto de un error flagrante cuya demostración no requiere, creo, mayores precisiones.

c) Por lo que hace a la tercera vía de recurso, ante los Tribunales Sindicales de Amparo, no cabe hacer aquí un examen completo de la misma, dada la extensión de su temática y su extraordinaria complejidad; ni sería apropiado, por otra parte, para la índole del presente trabajo, en el que sólo pretendo poner de relieve dos cuestiones básicas de esta vía especial de recurso, en cuanto previa a la contencioso-sindical: la relativa indeterminación de su ámbito y la fuerte restricción de la vía contencioso-sindical en cuanto instancia revisora de este tipo de recursos.

Por lo que a la primera cuestión afecta, la indeterminación del ámbito de la jurisdicción de amparo proviene ya de su misma caracterización en los preceptos de la Ley Sindical. De acuerdo con el artículo 55, 2 de ésta,

«Contra los actos y acuerdos de los Organismos y Entidades sindicales *dotados de personalidad jurídica* procederá el recurso de amparo, salvo que expresamente se excluya en las disposiciones legales.»

Pues bien, pese a que el factor determinante de la competencia de la jurisdicción de amparo parece inequívoco (criterio subjetivo: todos los actos y acuerdos de los Organismos y Entidades sindicales dotados de personalidad jurídica), en la realidad no lo es tanto, porque la Ley Sindical no es precisamente muy explícita en el punto de la atribución de personalidad jurídica. Dicha atribución es expresa e indubitada por lo que se refiere a las Asociaciones Sindicales (artículo 15, 1), las Uniones de Trabajadores y Técnicos, y las Uniones de Empresarios (artículo 19), los Sindicatos (artículos 24, 1) y la Organización Sindical (artículo 32, 1). Respecto de las restantes Entidades y Organismos, la cuestión no está tan clara, porque:

— Las Agrupaciones «*podrán tener* personalidad jurídica», para lo que deberán inscribirse en el Registro de Entidades Sindicales (artículo 20, 2). Cabe, pues, que existan Agrupaciones con o sin personalidad, dependiendo de este dato, por tanto, el que el recurso sea procedente o improcedente.

— Los grupos sindicales de colonización; los Organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión y auxilio; las Entidades de comercialización y transformación y los demás Organismos de carácter social o económico que interesen a los partícipes de la producción (artículo 21), «*podrán* adoptar forma asociativa y disfrutar de personalidad jurídica con arreglo a lo que dispongan las normas que los regulen» (artículo 21, 1). Simple posibilidad, de nuevo, remitida a normas reglamentarias.

— Los Colegios Profesionales Sindicales (artículo 22); los Gremios o grupos de artesanos, Cofradías de Pescadores; Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y demás entidades de base corporativa de análoga naturaleza (artículo 30); y las Federaciones Sindicales (artículo 31) son calificados meramente como Corporaciones de Derecho público. No hay, como en los demás casos, atribución expresa y nominal de personalidad jurídica, y aunque tal atribución pudiera deducirse indirectamente de su calificación como Corporaciones (artículo 35, 1 del Código civil), tampoco hay que olvidar que el empleo del vocablo «corporaciones» por la legislación sindical tiene un sentido político, diverso del empleado por la legislación civil. En cualquier caso, el tema es discutible.

— Por último, los Consejos Provinciales y Nacional de Trabajadores y Técnicos y de Empresarios no son calificados de Corporaciones ni se les atribuye personalidad jurídica (artículo 23), por lo que parece que carecen de ella y que, en consecuencia, el recurso de amparo no es admisible contra sus actos.

Por su parte, la normativa reguladora de los Tribunales Sindicales de Amparo (Decreto 2305/1971, de 13 de agosto) tampoco resuelve el problema, limitándose a efectuar una remisión global:

> «A los efectos de la vía de amparo, se considerarán Entidades y Organismos con personalidad jurídica, los que la posean en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, y, asimismo, las Comisiones Arbitrales, Juntas o Consejos Paritarios y otros órganos similares que, por inmediata y expresa delegación de los primeros, resuelvan cuestiones o controversias que surjan en el seno de los mismos o afecten a sus afiliados.»

Todo este complicado sistema de remisiones, posibilidades y medias calificaciones es, sin hipérbole alguna, caótica, en cuanto obliga al eventual recurrente a realizar una indagación previa sobre si el órgano que dictó el acto posee o no personalidad jurídica, lo cual vendrá establecido no pocas veces en normas de difícil acceso o deducido de los Registros internos sindicales. Si a ello sumamos la circunstancia de que el afectado dispone solamente de un plazo de quince días (¿hábiles?) para recurrir en reposición previa al recurso de amparo (artículo 22, 1 del Decreto 2305/1971), el problema se hace más grave aún. La sencillez, claridad e inmediatividad, reglas de oro de toda norma sobre competencia y ámbito de una jurisdicción, no están, evidentemente, cumplidas aquí.

Pero el problema de la indeterminación del ámbito de la jurisdicción de amparo no tiene apenas importancia comparado con el segundo: la estrechez de la vía de amparo desde el punto de vista de su revisabilidad jurisdiccional; cuestión ésta que obliga a plantear serios interrogantes sobre la efectividad y generalidad de toda la jurisdicción contencioso-sindical si se tiene en cuenta que, dada la extensión de su ámbito subjetivo, el recurso de amparo se presenta como la forma normal y más frecuente de vía previa a la contencioso-sindical, como la vía sindical por excelencia.

En efecto, basta leer los preceptos que la Ley Sindical dedica a la vía de amparo para adivinar las graves limitaciones de la misma. Para comenzar, la propia Ley ya comienza advirtiendo de la posibilidad de excluir determinados actos o materias del recurso de amparo, desde el momento en que éste procede contra los actos de los entes sindicales personificados «salvo que expresamente se excluya en las disposiciones legales» (artículo 55, 2). La expresión «disposiciones legales» parece que ha de entenderse aquí como normas con rango de Ley (vid., *a sensu contrario,* artículo 57, 2), con lo cual resultaría aparentemente redundante (pues si una Ley reconoce el recurso, es obvio que otra Ley posterior pueda excluirlo en casos determinados); lo grave es que cuando los redactores de la Ley aluden a la posibilidad —obvia— de excepciones, puede presumirse que en su men-

te están ya esas excepciones, las cuales, por lo demás, pueden ya introducirse sin violencia, en base a la justificación de que la propia ley que creó el recurso reconoció y admitió *a priori* esta posibilidad. Así ha ocurrido con el *artículo 40 f) de la Ley* de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por lo que no es de extrañar que la historia se repita.

Pero la limitación más grave deriva de la articulación entre la doble instancia existente en la vía de amparo (Tribunales Provinciales, Tribunal Central) y la única instancia de la vía contencioso-sindical (Sala Sexta del Tribunal Supremo). En efecto, el recurso contencioso-sindical no cabe contra los acuerdos de los Tribunales Provinciales de Amparo, sino sólo contra los dictados por el Tribunal Central (artículo 58 Ley Sindical) en primera y única instancia. ¿Qué ocurre, pues, cuando la primera decisión corresponde a un Tribunal Provincial de Amparo? Pues ocurren dos cosas muy graves: Primera, que contra ellas cabe recurso ante el Tribunal Central «salvo que expresamente se excluya en disposiciones reglamentarias dictadas conforme a los criterios que a tal efecto elabore el Congreso Sindical» (artículo 57, 2 Ley Sindical); y, en efecto, el artículo 25 del Decreto 2305/1971 excluye del recurso ante el Tribunal Central (lo que equivale a decir que lo excluye del contencioso-sindical) las reclamaciones de contenido económico de cuantía inferior a 25.000 pesetas y las referidas al personal sindical cuando se refieran a hechos que no determinen anotación en su expediente personal ni lesión en los derechos reconocidos como funcionarios (expresión, por lo demás, bastante ambigua). Y segunda, que cuando los fallos del Tribunal Central son en segunda instancia, el recurso contencioso-sindical es, por regla general, improcedente, salvo en los casos en que se determine expresamente lo contrario: artículo 58 de la Ley Sindical y artículo 22, *c)* del Decreto 2077/1971, que especifica que no se admitirá recurso contencioso-sindical respecto de

> «*Las decisiones del Tribunal Central de Amparo* dictadas en trámite de recurso de los Tribunales Provinciales, salvo los casos en que reglamentariamente y de manera expresa se autorice contra ellas el recurso contencioso-sindical.»

Tales casos en que, por excepción cabe el recurso contencioso-sindical, han sido ya precisados inicialmente por el artículo 27 del Decreto 2305/1971, y no son precisamente muchos: reclamaciones económicas de cuantía superior a 500.000 pesetas, materia electoral, de garantías de los cargos sindicales electivos y suspensión o privación de los derechos de sindicado. Puede afirmarse, por tanto, que en los supuestos de doble instancia, el recurso contencioso-sindical tiene un carácter marcadamente excepcional.

Las conclusiones a que puede llegarse a la vista de todo este juego de excepciones e inclusiones sucesivas son de una gravedad que no precisa resaltarse, puesto que con independencia de su estrechez intrínseca, resulta obvio que la vía de amparo se presta a manipulaciones que permiten hacer ilusoria la garantía contencioso-sindical. No es hora de comenzar a idear trucos que la experiencia hará florecer por sí sola, desgraciadamente, pero algunos de ellos saltan a la vista. Ante un caso delicado, a un ente sindical le basta desplazar la decisión a un órgano provincial (con lo que el recurso debería interponerse ante el Tribunal Provincial) y provocar una exclusión del recurso ante el Tribunal Central mediante una simple Orden ministerial para eliminar la vía contencioso-sindical. Hay, parece, una salida: provocar la competencia directa del Tribunal Central obviando el recurso en primera instancia ante el Tribunal Provincial mediante la interposición de un recurso jerárquico en el seno de la propia entidad sindical, cuando ello sea posible, al amparo del artículo 1.º, 4 del Decreto 2305/1971 (que sólo admite el recurso de amparo en relación con los actos definitivos y que «no sean susceptibles de recurso ante la propia Entidad u Organismo que los dictó o *ante otro de mayor extensión funcional o territorial que tenga competencia para su revisión*»). Pero aparte de que esta posibilidad de alzada previa a la vía de amparo choca en cierta medida con la regla general del recurso de reposición (artículo 22, 1 Decreto 2305/1971; y si cabe la alzada, ¿es después preceptiva la reposición?), lo cierto es que hasta que tal alzada no se formalice expresa o implícitamente en las normas estatutarias de cada entidad sindical, su posibilidad es al menos discutible. En fin, en tanto estas deficiencias no se subsanen (y algunas tiene mal remedio, pues arrancan de la propia Ley Sindical), la autenticidad del recurso contencioso-sindical va a ser objeto de graves dudas. Y más que justificadas.

III

Las facultades revisoras de la Jurisdicción

Un segundo tema de importancia es el que suscitan dos sentencias de 15 de abril de 1972 (*Aranzadi*, núm. 2150 y 2151) en relación con las potestades de enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-sindical. Ambas sentencias se pronunciaron en recursos relativos a elecciones sindicales celebradas antes de la entrada en vigor de los decretos reguladores del recurso contencioso-sindical y de la vía de amparo (Decretos 2077 y 2305, ambos de 13 de agosto de 1971), incidiendo en ellos una regulación electoral anterior que plantea graves problemas de Derecho transitorio, los cuales son resueltos de manera diversa por cada una de las sentencias que ahora comentamos.

a) El supuesto de hecho de la primera de las sentencias (*Aranzadi*, núm. 2.150) era el siguiente: La Comisión Electoral del Sindicato Provincial de Frutos y Productos Hortícolas de Madrid desestimó el recurso interpuesto por los recurrentes contra la validez de las elecciones celebradas en 30 de junio de 1971 por la Agrupación de Asentadores del Mercado Central de Frutas de Legazpi, recurso que se basaba en tres motivos: cambio sin previo aviso del calendario electoral, negativa a admitir el voto mediante mandatario y elección de una sola Junta de Agrupación cuando, en realidad, existían dos Agrupaciones distintas. Contra la desestimación de la Comisión Electoral se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Provincial de Madrid, que lo rechazó, y, contra este acuerdo se interpuso recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Central (3), que también lo desestimó por acuerdo de 21 de septiembre de 1971.

Interpuesto recurso contencioso-sindical, el Tribunal Supremo, luego de rechazar una serie de motivos de inadmisibilidad, lo desestima en cuanto al fondo con base en el siguiente razonamiento:

> «CONSIDERANDO que, en cambio, es procedente la estimación de otros de los motivos de oposición al recurso y desestimación de éste, a la vista de lo establecido en el artículo 12, 2, D), de la Orden de 17 de abril de 1971, sobre desarrollo del Decreto de convocatoria de elecciones sindicales de 2 del mismo mes y año, conforme al cual, contra las decisiones de los Tribunales Provinciales de Amparo resolutorias de las reclamaciones o recursos contra los acuerdos de las Comisiones Electorales de los Sindicatos, sólo puede interponerse ante el Tribunal Central de Amparo el recurso extraordinario de revisión fundado en las causas siguientes: 1.ª Si la resolución recurrida contiene disposiciones contradictorias; 2.ª Cuando en la apreciación de las pruebas haya habido error de hecho o de derecho que resulte de la documental practicada y demuestre la equivocación evidente del juzgador, de donde se sigue que, si el mencionado recurso extraordinario se funda en otras causas, ha de ser desestimado por el Tribunal Central, que, por tanto, al hacerlo así, procede con arreglo a derecho, y en consecuencia el recurso contencioso-sindical interpuesto con-

(3) Este recurso viene establecido por el artículo 12, 2, de la Orden de 17 de abril de 1971, que desarrolló el Decreto 651/1971, de 2 de abril, sobre elecciones sindicales. A mi juicio, el recurso ha quedado derogado al entrar en vigor el Decreto 2305/1971, de 13 de agosto, sobre organización y procedimiento de los Tribunales de Amparo; el cual permite recurrir ante el Tribunal Central todas las decisiones de los Tribunales Provinciales en materia electoral [artículo 27, *b)*] sin limitación alguna; en él, el recurso extraordinario de revisión queda confinado a su ámbito propio de impugnación de acuerdos firmes.

tra el Acuerdo en tal sentido del Tribunal Central de Amparo, ha de ser también desestimado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 61, 1 del Decreto regulador del mismo de 13 de agosto de 1971, en cuanto dispone que la sentencia resolutoria de este recurso desestimará el mismo cuando se ajustare a Derecho el acto o disposición a que se refiera.»

La argumentación de la Sala Sexta se traduce en un silogismo muy simple: Contra los acuerdos de los Tribunales Provinciales de Amparo en materia electoral cabe sólo recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Central, que habrá de basarse necesariamente en dos motivos tasados; he aquí que los motivos alegados por los recurrentes no son de los que posibilitan el recurso de revisión; luego su desestimación por el Tribunal Central fue plenamente ajustado a Derecho.

La cuestión planteada ofrecía, como podía verse, un curioso problema de derecho intertemporal que la sentencia resuelve sin demasiada brillantez. Cuando los primeros acuerdos (de la Comisión Electoral y del Tribunal Provincial de Amparo) recayeron no se hallaba promulgado todavía el texto regulador de los Tribunales de Amparo (Decreto 2305/1971, de 13 de agosto, que no entró en vigor sino hasta el 1 de enero de 1972). Por ello, resultaba de aplicación en materia electoral solamente el recurso extraordinario de revisión previsto por la Orden de 17 de abril de 1971. Hasta aquí todo está claro. El problema surge porque cuando se interpone el recurso contencioso-sindical ya estaba en vigor el Decreto 2077/1971, cuyo artículo 86, 2, establece que la impugnación de la validez de las elecciones sindicales sólo podría realizarse por dos motivos: vicio grave en el procedimiento electoral que pudiera alterar el resultado de la elección y carencia por parte de los electos de los requisitos de aptitud y capacidad legalmente exigidos, motivos también tasados pero que no coinciden con los que habían de fundar el recurso de revisión en la vía de amparo. Y he aquí que los motivos de impugnación alegados por los recurrentes no encajaban en los del recurso de revisión en vía de amparo, pero sí en los del recurso contencioso-sindical. ¿Cuál ha de ser, pues, la instancia normativa con arreglo a la que ha de juzgar el Tribunal los motivos del recurso de revisión o los del contencioso sindical? La solución que da la sentencia es clara: hay que estar a la concurrencia o no de los motivos del recurso de revisión en vía de amparo.

Con independencia de que la solución concreta que aquí da la sentencia, que puede basarse en la intertemporalidad del problema (pues no parece lógico enjuiciar el acuerdo del Tribunal Central con arreglo a unas normas que no existían cuando tal acuerdo se elaboró), obvio es decir que el criterio sentado limita gravemente, de

cara al futuro, las competencias revisoras de la jurisdicción contencioso-sindical y que, desde tal perspectiva, no puede considerarse correcto. El Tribunal contencioso-sindical debe analizar la totalidad de los acuerdos recaídos en la vía sindical previa de acuerdo con sus propias normas reguladoras, con independencia de las limitaciones cualitativas que se hubieren producido a lo largo de la vía sindical antedicha. Si contra los acuerdos de los Tribunales Provinciales de Amparo en materia electoral cabe solamente recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Central (4), esta restricción cualitativa de la impugnación ha de limitar sus efectos a la propia vía de amparo, sin que afecte a las potestades del órgano contencioso-sindical, el cual ha de juzgar exclusivamente con arreglo a las disposiciones de su texto regulador y decidir, por tanto, si en el procedimiento electoral existió vicio grave de tramitación o falta de capacidad o aptitud de los electos. El fallo está en creer, como hace la sentencia, que lo que se enjuicia es «lo último», es decir, el acuerdo del Tribunal Central, sin que le interesen los acuerdos anteriores. Ello es grave porque denota que *la Sala Sexta contempla al recurso contencioso-sindical como un recurso de casación similar a los que despacha en materia laboral, cuando no es otra cosa que una primera y única instancia jurisdiccional, como lo es el contencioso-administrativo* en el que se inspira por completo. Quizá hubiera sido positivo transcribir en la exposición de motivos del Decreto 2077/1971 partes enteras de la LJCA, textos muy conocidos para los administrativistas pero que la jurisdicción laboral posiblemente desconoce. El contencioso-sindical, pues, no es una casación ni debe contemplarse como tal; las facultades de la Sala Sexta no se reducen a comprobar el ajuste a Derecho del último fallo o acuerdo recaído, sino de fiscalizar toda la vía sindical previa, tanto en sus aspectos tácticos como en sus aspectos jurídicos. Tal es el ámbito de sus facultades revisoras, que no conviene olvidar en ningún momento.

b) Por lo que se refiere a la segunda de las sentencias aludidas, de 15 de abril de 1972 (*Aranzadi* núm. 2.151), recayó en el supuesto de hecho siguiente: Don Emilio M. O., presidente de la Sección Económica del Sindicato Provincial del Metal de Madrid, impugnó ante el Tribunal Provincial de Amparo la validez de todo el proceso electoral del referido Sindicato para la provisión de vacantes y cargos de representación económica en general y, en particular, de la elección de presidente y vicepresidente del mismo. La impugnación se basaba fundamentalmente en el defecto de constitución de la Comisión Electoral del Sindicato por no haber sido convocado ni, por tanto, formado parte de la misma el recurrente en su calidad de presidente de la Sección Económica y de la Unión de Empresarios, como resul-

(4) *Vid.* nota anterior.

taba preceptivo de acuerdo con el artículo 10, 2, de la Orden de 17 de abril de 1971.

El Tribunal Provincial desestimó el recurso, e interpuesto el extraordinario de revisión ante el Tribunal Central de Amparo, éste acordó rechazarlo por Resolución de 6 de septiembre de 1971, confirmando la recurrida del Tribunal Provincial en todas sus partes excepto en lo que se refería a la pedida declaración de nulidad de constitución de la Comisión Electoral, de la cual el Tribunal se abstenía de emitir pronunciamiento alguno por carecer, a su juicio, de competencia para ello. Interpuesto recurso contencioso-sindical, la Sala Sexta lo desestima en base a los dos siguientes —y únicos— considerandos:

> «CONSIDERANDO que conforme dispone el artículo 86 del Decreto de 13 de agosto de 1971, por el que se regula transitorialmente el recurso en vía contencioso-sindical, los que tuvieren por objeto la impugnación de la validez de las elecciones sindicales, se regularán especialmente por dicho precepto, de cuya redacción se infiere claramente que su competencia no alcanza a fiscalizar la constitución del órgano que asume las funciones propiamente electorales como son las de proclamación de candidatos, organización de las votaciones y escrutinios, reclamaciones o incidencias y en general la preparación y desarrollo de las operaciones electorales en su ámbito, es decir, la constitución de las Comisiones electorales de los Sindicatos o Entidades Sindicales asimiladas a que se refiere el artículo 10 de la Orden de 17 de abril del mismo año, que se invoca como infringido en el fundamento específico primero del escrito de demanda, sino exclusivamente las que se cometan por las Comisiones en los distintos actos en que intervienen, según también se deduce de lo prevenido en el número 2 del artículo 12 de la misma normativa al hablar de las reclamaciones o recursos contra los acuerdos de las Comisiones electorales de los Sindicatos y Entidades Sindicales asimiladas, regulando a continuación la iniciación y tramitación de los interpuestos ante los Tribunales de Amparo, por lo que resulta obvio que procediendo de dicho órgano jurisdiccional el acuerdo impugnado en el presente recurso, concretamente una decisión del Tribunal Central de Amparo, la competencia de esta Sala se encuentra enmarcada dentro de los límites a que pudo la asignada al mismo.»
>
> «CONSIDERANDO que, en todo caso, no cabe entender que pueda impugnarse todo un proceso electoral comprensivo de diversos actos sucesivos, cuales los arriba

enunciados, y así viene proclamado en el artículo 1.º del Decreto de 13 de agosto de 1971 al señalar la naturaleza, extensión y límites de lo contencioso-sindical, pues a tenor del párrafo 1, los Tribunales de justicia conocerán en dicha vía de las pretensiones que se deduzcan contra las disposiciones, actos y acuerdos sujetos al régimen jurídico sindical, y en el dos dispone que el recurso se podrá interponer contra los actos y disposiciones del Ministerio de Relaciones Sindicales, del Comité Ejecutivo Sindical y del Congreso Sindical, así como contra las decisiones del Tribunal Central de Amparo, razón por la que ha de estimarse que cada acto electoral tiene sustantividad propia y en su consecuencia que los plazos para su impugnación son independientes unos de otros, debiendo tenerse por extinguidos aquellos que finalizaron sin la oportuna impugnación por quienes estén legitimados al efecto, y siendo así únicamente debe estimarse impugnado dentro del plazo legal la elección de presidente y vicepresidente del Sindicato Provincial del Metal de esta capital, respecto del cual exclusivamente ha de examinarse la acusada infracción del artículo 43 de la Ley Sindical, de fecha 17 de febrero de 1971, y como tal precepto, con la salvedad del apartado *a)* del párrafo 2, alusivo a que el acto impugnado haya sido adoptado por el órgano sindical en cada caso competente eliminado de la litis, es en realidad una norma en blanco precisada de que se detalle cuál precepto procesal o requisito formal ha sido efectivamente infringido, declina el tema planteado, con la consiguiente desestimación de la pretensión contenida en la demanda.»

La primera de las cuestiones que la sentencia plantea es la existencia de una disparidad de motivos de impugnación tasados en la vía de amparo y en la contencioso-sindical, ya suscitado en la sentencia que acabamos de comentar. El Tribunal Central se abstuvo de fallar sobre un punto determinado (el de la nulidad de la constitución de la Comisión Electoral) por entender que no entrando el vicio denunciado en ninguno de los motivos habilitantes del recurso de revisión interpuesto, carecía de competencia para pronunciarse sobre el mismo. La sentencia de la Sala Sexta afronta directamente el problema y lo soluciona un tanto ambiguamente de forma idéntica al anterior supuesto, si bien abundando en otras consideraciones que son a todas luces erróneas.

En efecto, la Sala Sexta parece, en principio, admitir implícitamente la posibilidad de revisar el indicado vicio de defectuosa constitución de la Comisión Electoral, sobre el que el Tribunal Central

de Amparo no se había pronunciado. Pero comienza desestimándolo *ab initio* por un motivo puramente formal: según el artículo 86, 2, del Decreto 2077/1971, el recurso sobre la validez de elecciones sindicales ha de motivarse necesariamente, junto a otra causa, en la existencia de «vicio grave de procedimiento electoral que pudiera alterar el resultado de la elección», y *la constitución de la Comisión Electoral no puede considerarse como un acto de procedimiento,* el cual se halla integrado solamente por las operaciones electorales que la Comisión practica, una vez constituidos (proclamación de candidatos, organización de las votaciones y escrutinios, reclamaciones e incidencias). Sin embargo, acto seguido y sin solución de continuidad, la Sala declara la razón última de la desestimación del vicio alegado, que no es otra que el condicionamiento de su competencia por la competencia atribuida al Tribunal Central de Amparo («... procediendo de dicho órgano jurisdiccional el acuerdo impugnado en el presente recurso, concretamente una decisión del Tribunal Central de Amparo, *la competencia de esta Sala se encuentra enmarcada dentro de los límites a que pudo la asignada al mismo»).*

La inconsistencia de ambos argumentos no precisa de muchas explicaciones. Por lo que al segundo se refiere ya quedó demostrada su falta de fundamento en el epígrafe anterior: La competencia de la jurisdicción contencioso-sindical, que no es una instancia de casación, no puede quedar limitada por las restricciones sucesivas que a sí misma se impone en sus escalones internos la jurisdicción de amparo; sus facultades revisoras se extienden a la totalidad de los aspectos de la vía sindical previa y no sólo a los que conoce el último órgano decisor. Y en cuanto al primer argumento, la demostración de su error resulta infantil e incluso ingenua para un administrativista: decir que la constitución defectuosa de un órgano no es vicio de procedimiento supone olvidar que la constitución del órgano es precisamente el acto primero y más importante del procedimiento, cuyas irregularidades repercuten en toda la tramitación ulterior y se ven por ello sancionadas con la nulidad de pleno derecho (artículo 47, 1, c, inciso segundo de la Ley de Procedimiento Administrativo); es evidente que, por ello, tal irregularidad entra dentro del concepto de vicio grave de procedimiento a que alude el artículo 86, 2, del Decreto 2077/1971 y resulta plenamente fiscalizable por la jurisdicción contencioso-sindical.

La otra cuestión que la sentencia aborda en su segundo considerando es bastante más sencilla y la solución que la Sala ofrece es sustancialmente correcta. Habida cuenta de que lo que en el recurso se impugnaba era la constitución defectuosa de la Comisión Electoral y de que dicho vicio resultaba impugnable en el momento de producirse conforme al artículo 12, 2, de la Orden de 17 de abril de 1971, con independencia del resultado final del proceso electoral, parece acertado afirmar, como lo hace la sentencia, que «cada acto electoral

tiene sustantividad propia y, en su consecuencia, que los plazos para su impugnación son independientes unos de otros, debiendo tenerse por extinguidos aquellos que finalizaron sin la oportuna impugnación». Otra cuestión de carácter general —y que no he visto planteado a fondo en la doctrina— es la posibilidad de alegar en la impugnación del acto final de un procedimiento, vicios de actos de tramitación para los que sus normas reguladoras ofrecen o prevén simplemente recursos especiales que no se interpusieron (por ejemplo, en el procedimiento de selección de funcionarios o en el de contratación); pero su examen nos llevaría ahora muy lejos.

IV

Las causas de inadmisibilidad

Capítulo aparte merece el funcionamiento del mecanismo de la inadmisibilidad que, como era de esperar, ha comenzado a rodar con su tradicional eficacia y capacidad destructiva. Baste para comprobarlo la consideración de estos simples datos: De las diez sentencias examinadas, tres de ellas declaran expresamente inadmisible el recurso (sentencia de 15 de abril de 1972, *Aranzadi* núm. 2.149; sentencia de 14 de noviembre de 1972, *Aranzadi* núm. 4.721, y sentencia de 18 de diciembre de 1972, *Aranzadi* núm. 5.566); una cuarta (sentencia de 15 de abril de 1972, *Aranzadi* núm. 2.151, que acabamos de examinar) no pronuncia la inadmisibilidad, sino la desestimación en cuanto al fondo, si bien materialmente tal desestimación se basa técnicamente en una causa de inadmisibilidad, y en dos sentencias más (de 15 de abril de 1972, *Aranzadi* núm. 2.150, y de 7 de junio de 1972, *Aranzadi* núm. 3.621) se esgrimieron por la defensa de la Organización Sindical diversas causas de inadmisibilidad, rechazadas por la Sala (que, no obstante, desestimó los recursos en cuanto al fondo). El panorama es por sí solo bastante significativo de la omnipresencia de estos vicios formales de los recursos, auténtica lacra de las jurisdicciones revisoras, cuya eficacia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa es bien conocida y que ahora amenaza con transvasarse y contagiar a la recién nacida jurisdicción contencioso-sindical, tan propensa a estas infecciones como cualquier bebé; con la diferencia de que los juristas no parece que hayamos encontrado aún una vacuna medianamente eficaz contra este mal congénito.

No tiene demasiado interés examinar aquí con detalle cada uno de estos casos, todos los cuales se basan en el mismo y sempiterno motivo: la inadmisibilidad por acto consentido y confirmatorio (artículo 22, *a*, del Decreto 2077/1971), bien por interponer un recurso en vía sindical que no era el procedente (sentencia de 15 de abril de 1972, *Aranzadi* núm. 2.149), bien por interposición extemporánea

del recurso de alzada (sentencia de 14 de noviembre de 1972, *Aranzadi* núm. 4.271), bien por recurrir al final del procedimiento de elección un acto de proclamación de candidatos que debió impugnarse inmediatamente de producida (sentencia de 18 de diciembre de 1972, *Aranzadi* núm. 5.566, y sentencia de 15 de abril de 1972, *Aranzadi* número 2.151, antes examinada, si bien ésta no declara la inadmisibilidad, sino la desestimación del fondo). Por lo demás, los motivos de inadmisión aparecen correctamente aplicados en todos los casos, por lo que ningún reproche *formal* cabe hacer a los fallos que comentamos.

Con todo, sin embargo, el fenómeno es preocupante y conviene llamar la atención sobre él con toda urgencia. Que el 40 por 100 de las primeras sentencias de una nueva jurisdicción sean declaratorias de la inadmisibilidad de los recursos no es, desde luego, ninguna broma. No me cansaré de repetir que por encima de toda consideración formalista los pronunciamientos de inadmisibilidad no son otra cosa que puras denegaciones de justicia cuando se producen en primera y única instancia y que, por lo tanto, deben ser tratadas con rigurosa excepcionalidad. Las inadmisibilidades ya se han revelado en lo contencioso-administrativo como un auténtico cáncer de la jurisdicción, cuya peligrosidad se ve acrecentada por su sintonía con las tendencias de comodidad propias de la rutinización burocrática. No nos engañemos: por encima de toda mitificación, la judicatura no es más que una burocracia sujeta a las Leyes y a las distorsiones funcionales de toda organización administrativa. Y lo que se dice de los jueces puede igualmente repetirse de los defensores profesionales de las partes demandadas. Muchas veces se ha imputado (5) —no voy a ser el primero que lo diga— a los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado el abuso casi cómico que hacen en los Tribunales contenciosos de las alegaciones de inadmisibilidad, muchas de ellas sin el menor fundamento ni justificación técnica; dejando a un lado toda valoración ética del fenómeno, sus explicaciones son bien fáciles si tenemos en cuenta que el servicio de Tribunales es el peor organizado y dotado de los que dependen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado (y hablo por declaraciones personales de propios miembros del Cuerpo) y que los obstáculos al allanamiento ponen al defensor de la Administración en la forzosa tesitura de tener que inventar dos o tres gloriosas vaciedades formales, de las que ellos mismos son conscientes, para salir del paso de un asunto indefendible en términos de justicia; al fin y al cabo —yo lo comprendo perfectamente— es mucho más sencillo inventarse unas cuantas inadmisibilidades y quitarse de encima el asunto que exponerse al mal efecto de ser tachado en las alturas como «el compañero que siempre quiere allanarse porque no sabe defender los intereses del Estado».

(5) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio antiformalista de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en el número 57 de esta REVISTA, pp. 188-190.

Pues bien, esta situación amenaza con repetirse en un perfecto movimiento mimético en el ámbito de la jurisdicción contencioso-sindical. Para comenzar, no cabe duda que los letrados defensores de la Organización Sindical han tomado buena nota de las prácticas seguidas por sus homólogos en la jurisdicción contencioso-administrativa: fuera de los casos en que la inadmisibilidad fue acogida por el Tribunal (en alguno de los cuales las inadmisibilidades alegadas fueron más de una, como en la sentencia de 14 de noviembre de 1972), en la sentencia de 15 de abril de 1972 (*Aranzadi* núm. 2.150) se rechazan tres motivos de inadmisibilidad opuestos por la defensa de la Organización Sindical, y en la sentencia de 7 de junio de 1972 (*Aranzadi* número 3.621), dos. Examinados uno por uno se observa que ninguno de ellos se hallaba correctamente fundamentado y que, por lo tanto, no procedía su acogimiento; en particular, tres de los cinco (los dos de la sentencia de 7 de junio de 1972 y el segundo de la de 15 de abril de 1972) son incomprensibles y su simple lectura causa sonrojo. De persistir en esta práctica, no cabe duda que la jurisdicción contencioso-sindical terminará por entrar en bloque en la rueda de las inadmisibilidades, pues nadie es perfecto ni puede exigírsele que lo sea, digan lo que digan algunos moralismos al uso, y nadie puede resistirse durante años a la tentación perturbadora de quitarse de en medio un difícil asunto con un par de expeditivos considerandos (el segundo para las costas).

En el terreno de las inadmisibilidades, pues, las perspectivas no son precisamente esperanzadoras. La pequeña estadística más arriba apuntada resulta alarmante, pero sería engañoso imputarla exclusivamente a la natural torpeza de los recurrentes y de los mismos jueces al recorrer por vez primera los vericuetos de un ordenamiento procesal sofisticado como el contencioso, repleto de estigmas históricos, en el que es extraordinariamente fácil tropezar y perderse en uno de sus numerosos obstáculos. Más grave y más auténtica razón es la laberíntica configuración y regulación de la vía sindical previa, que precisa de un replanteamiento total ajustado a la nueva Ley Sindical, en un texto general y público que saque al ordenamiento sindical de la clandestinidad en que ha vivido hasta la fecha. No ignoro que esta afirmación lleva consigo consecuencias de extraordinaria relevancia: la redacción de un reglamento de procedimiento sindical no va a suponer otra cosa que la consolidación definitiva en manos de la Organización Sindical de los privilegios públicos que hasta ahora eran patrimonio exclusivo de la Administración del Estado, y digo consolidación porque tales privilegios ya se hallan implícitos con mayor o menor claridad en el Decreto regulador de la vía contencioso-sindical: el sistema de plazos de caducidad, la posibilidad de suspensión de la ejecución de las sentencias firmes dictadas por la Sala Sexta, la presunción de legitimidad y el privilegio de decisión ejecutoria derivados de la no suspensión de los actos por la interposición del recurso

contencioso-sindical, y tantos otros, son potestades o posiciones exorbitantes atribuidas a la Administración en su calidad de poder del Estado y de las que la Organización Sindical se ha apropiado ya desde la misma Ley Sindical. Paradójicamente, unas disposiciones que inicialmente pretendían establecer un sistema de garantías del particular, poniendo fin a la exclusión que de los actos sindicales había llevado a cabo la jurisprudencia contencioso-administrativa, ha finalizado en un proceso de conquista de potestades excepcionales que pone a los Sindicatos en pie de igualdad con la Administración pública, convirtiéndoles en el verdadero cuarto poder del Estado ... sin ser propiamente el Estado; al menos, formalmente. Esta es la objeción básica que me ofrece el nuevo ordenamiento jurisdiccional, cuya «inspiración» en el contencioso-administrativo va a llevar —está llevando ya— a unas consecuencias que nadie se ha preocupado de medir seriamente; ni siquiera, quizá, sus propios autores, que casi sin pretenderlo conscientemente se han encontrado con un instrumento formidable en las manos. Habría que ser muy ingenuo para pensar que una vez descubierto van a prescindir de él voluntariamente en trámite de reforma del procedimiento «provisional» instaurado por el Decreto 2077/1971. A menos, naturalmente, que la Administración pública, alérgica a toda clase de competencia en el ejercicio del poder, le impulse a ello. Pero esto es menos que probable, pues al fin y al cabo la administrativización de los Sindicatos es un medio infalible de control de las relaciones de producción. Y ¿a qué más puede aspirar el empresariado que a reprimir los conflictos de clase con el soberano privilegio de decisión ejecutoria?

V

Balance final

Muy sumariamente expuesto, éste es el balance que poco más de un año de jurisprudencia contencioso-sindical ofrece. Balance que en términos estadísticos resulta bastante descorazonador: de diez sentencias, tres declaraciones de inadmisibilidad y siete desestimaciones de fondo; *ni un solo recurso estimado, pues.* Cierto es que la muestra comprende muy pocos fallos y que en temas jurisdiccionales toda apreciación estadística realizada sobre un material tan reducido puede llevar a resultados arbitrarios. Pero aun relativizando al máximo las conclusiones, no cabe duda de que el comienzo no parece demasiado prometedor y que todo hace prever una infancia penosa para esta nueva jurisdicción, a menos que sus representantes decidan desprenderse de todo afán de independencia y acudan a beber en las fuentes de la experiencia: esto es, en la doctrina procesal administrativa. Doctrina que no es, desde luego, el *summum* de la perfección, pero que al fin y al cabo tiene sobre sí una andadura de casi ciento treinta

años; experiencia nada despreciable, aun cuando todo su contenido no sea de la mejor calidad. En una primera fase de su evolución la dependencia de lo contencioso-sindical respecto de la doctrina administrativa parece estrictamente necesaria; no por razones de una jerarquía inexistente entre ambas, ni por motivos dogmáticos de conversión del Derecho sindical en un apéndice del tronco común del Derecho administrativo (aunque la administrativización del primero es un hecho consumado, como antes vimos), sino por puras razones de seguridad jurídica. En tanto la jurisprudencia contencioso-sindical se consolide y adquiera un volumen apreciable —lo cual va a ser difícil y lento de lograr con una sola Sala sentenciadora y con las limitaciones internas de la vía de amparo—, la única manera de evitar una auténtica lluvia de inadmisibilidades va a ser un pacto tácito de respetar los criterios interpretativos —y Dios quiera que sólo los más progresivos— vigentes para la jurisdicción contencioso-administrativa. Pretender partir de cero para edificar una doctrina procesal totalmente original sería muy bonito si esa construcción no hubiera de hacerse a costa de cientos de recursos inadmitidos que hicieran asimilar a los recurrentes y a los profesionales del Derecho la problemática procedimental de la nueva jurisdicción. «La letra a sangre entra» pudo ser un dogma pedagógico indiscutido hasta hace bien pocos años, pero es inadmisible como regla de consolidación de un ordenamiento rituario, y no creo que sea éticamente aceptable conquistar una fútil independencia a cambio de un coste social tan elevado.

ADDENDA

Ya en pruebas el presente número de la REVISTA han llegado a mi poder cinco nuevas Sentencias de la Sala Sexta del Tribunal Supremo dictadas en vía contencioso-sindical, de las que me parece oportuno dar cuenta para completar el sucinto panorama jurisprudencial analizado en este comentario. Son —por orden cronológico de pronunciamientos— las Sentencias de 5 de diciembre de 1972, *Aranzadi* de 1973, número 1.065; de 23 de enero de 1973, *Aranzadi* número 1.066; de 16 de febrero de 1973, *Aranzadi* número 788; de 20 de febrero de 1973, *Aranzadi* número 796; y de 16 de marzo de 1973, *Aranzadi* número 1.084. Su contenido apenas si varía respecto de las examinadas en el texto: tres se refieren a elecciones sindicales, una a un asunto de denegación de colegiación en el Colegio Nacional de Opticos, y una más a una reclamación de cantidad surgida entre distribuidoras y exhibidoras cinematográficas; la doctrina sentada en las mismas no difiere prácticamente en cuanto a su tono de las diez primeras, y sus resultados continúan en la misma línea de uniformidad negativa. Entre ellas, anotamos tres desestimatorias en cuanto al fondo y una

declaratoria de inadmisibilidad del recurso (por falta de legitimación). Una novedad importante hay, sin embargo, y es la primera Sentencia estimatoria (parcialmente) que emite la nueva jurisdicción de 16 de febrero de 1973. Celebramos muy sinceramente la ruptura de la monotonía negativista, aunque sería de desear que el balance provisional (catorce desestimaciones e inadmisiones contra una estimación) se equilibrara un tanto. Cierto es que las series estadísticas tan cortas no pueden dar fe de la autenticidad de una administración de justicia; pero si el sentido general del reparto no se modifica, pienso que la Administración deberá pensar seriamente en «importar» unos cuantos asesores jurídicos sindicales, que tan buenas *performances* obtienen tanto en la procura de la legalidad de los actos sindicales como en su defensa procesal.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR