

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 5 de mayo de 2017, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final cuarta de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias

(Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 7976, de 9 de febrero de 2017)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el día 21 de marzo de 2017, D. (...), Presidente del Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos (SPPLB), solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final cuarta de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* número 7976, de 9 de febrero de 2017.

SEGUNDO. La Disposición final cuarta de la Ley 4/2017 contra la que se solicita la interposición del recurso es del tenor literal que a continuación se transcribe:

Disposición final cuarta. Modificación del artículo 12 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana. El artículo 12 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de policías locales y de coordinación de las policías locales de la Comunitat Valenciana, queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 12. Composición.

1. La Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana estará integrada por los siguientes miembros:
 - a) Presidencia: La persona que ostente la titularidad de la dirección de la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.
 - b) Vicepresidencia: La persona que designe quien ostente la titularidad de la Presidencia de la comisión, de entre sus miembros.
 - c) Veinticuatro vocalías, nombrados por quien ostente la titularidad de la dirección de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, los cuales serán:
 - 1) Ocho personas en representación de la administración autonómica valenciana, de los cuales cuatro serán personal funcional de la Generalitat, y los otros cuatro, jefaturas de los cuerpos de policías locales de la Comunitat Valenciana.
 - 2) Las personas que ostenten la titularidad de las ocho alcaldías propuestas por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, atendiendo a criterios de población y distribución geográfica.

- 3) Ocho personas propuestas por los sindicatos más representativos en el ámbito de la administración local de la Comunitat Valenciana.
2. El mandato de las vocalías en representación de los municipios y de las organizaciones sindicales coincidirá con las fechas de terminación de los respectivos procesos electorales, debiendo ser nombrados después de cada proceso electoral en función de sus resultados dentro del plazo que se determine reglamentariamente.
3. Las alcaldías podrán delegar sus funciones en cualquier concejalía de su ayuntamiento.
4. La Secretaría de la Comisión se desempeñará por personal funcionario del grupo A1, con licenciatura o grado en derecho, que actuará a su vez como asesor de la comisión actuando con voz pero sin voto».

TERCERO. La solicitud de recurso se circunscribe al número tres de la letra c) del precepto antes transcrito en cuanto modifica la redacción anterior de la Ley 6/1999, de Policías Locales y de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, que tenía el tenor literal siguiente: «ocho representantes designados por los sindicatos más representativos en su ámbito dentro del territorio de la Comunidad Valenciana».

La consecuencia de esta modificación es, según alega el sindicato solicitante de recurso, la modificación del ámbito del que se extrae la representación sindical en la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, hasta ahora limitado a las unidades electorales correspondientes a los funcionarios públicos y que se extiende también con la nueva redacción al personal laboral de la Administración Local.

En este sentido se aduce que los policías locales son todos ellos personal funcionario, según se deduce del artículo 5 de la Ley 6/1999 ya citada, y sus representantes se eligen en las unidades electorales correspondientes, sin que puedan ser electores o elegibles en las unidades electorales del personal laboral cuyos resultados ahora serán computados para la designación de los representantes sindicales en la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

Se acompaña asimismo un informe de la abogada de la Generalidad Valenciana, de fecha 14 de enero de 2016, quien expresa su parecer respecto a que el ámbito territorial y funcional al que hay que atenerse para calcular la representación sindical es el ámbito local funcional, si bien tal informe se refiere a la redacción anterior del precepto y no a la actual.

Asimismo se alude a que el preámbulo de la Ley 4/2017, a través de la cual se introduce la modificación cuestionada, afirma respecto de la misma que «se modifica el artículo 12, referido a la composición de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana, ya que dicha comisión es un órgano de

participación adscrito a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias en el que se introduce la representación de policías locales como miembros de la misma». Pese a ello, se alega que el resultado obtenido no es el mantenimiento o el incremento de la representación sindical de los policías locales sino justamente el contrario al ampliarse el ámbito del que se extrae la representación sindical.

CUARTO. De todo lo anterior el sindicato solicitante de recurso concluye que se produce una vulneración del artículo 28 de la Constitución que reconoce el derecho a la libertad sindical. Sin embargo, no se aporta apoyo jurisprudencial alguno de alcance constitucional a tal aseveración, ni se concreta el alcance de la vulneración alegada más allá de lo expuesto en el antecedente tercero. Tampoco se acredita ni se menciona en el escrito recibido y en la documentación anexa al mismo la condición de sindicato más representativo a nivel territorial o funcional en la Comunidad Autónoma Valenciana del Sindicato de Policías y Bomberos que solicita el recurso, indicándose únicamente que dicho sindicato «tiene aproximadamente 200 delegados de personal o miembros de la junta de personal en los municipios de la Comunidad Valenciana»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. En lo que aquí interesa la modificación introducida por la norma cuestionada consiste en que donde decía «ocho representantes designados por los sindicatos más representativos en su ámbito dentro del territorio de la Comunidad Valenciana» ahora se dice «ocho personas propuestas por los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración local de la Comunidad Valenciana».

A efectos de la eventual interposición de un recurso de inconstitucionalidad, la cuestión a dilucidar es si el legislador autonómico puede o no regular en los términos en que lo hace el ámbito del que se extrae la representatividad a efectos de concretar la participación institucional sindical en la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

SEGUNDO. El derecho de libertad sindical, al igual que otros derechos fundamentales, tiene un núcleo intangible o "contenido esencial" inmune al legislador que puede regular su ejercicio, pero no menoscabar ni desconocer las atribuciones y facultades que lo integran y un "contenido adicional" y disponible atribuido o reconocido por normas legales o reglamentarias o convenios que se adicionan y engrosan aquel núcleo esencial.

En el núcleo esencial del Derecho se integran los derechos de negociación colectiva, huelga, promoción de conflictos, además de la libertad de afiliación; y en el contenido adicional, entre otros posibles, el de representación institucional ante las

administraciones públicas y otras entidades y organismos estatales y autonómicos, que es la materia objeto de esta solicitud de recurso.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 127/89, fundamento jurídico 3, recuerda su reiterada y constante doctrina al respecto en los siguientes términos:

«Como resume la STC 51/1988, el Tribunal ha declarado reiteradamente [en relación con el artículo 28. 1 de la Constitución] que dicho precepto constitucional integra derechos de actividad y medios de acción de los sindicatos (huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos) que, por contribuir de forma primordial a que el sindicato pueda desarrollar las funciones a las que es llamado por el artículo 7 de la Constitución, constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, sin el cual este derecho no sería reconocible. Pero junto a los anteriores medios de acción sindical, es claro que los sindicatos pueden ostentar derechos o facultades adicionales atribuidos por normas o convenios que pasan a engrosar o a añadirse a aquel núcleo esencial. Así se ha declarado por este Tribunal en las SSTC 39/86, 104/87, 184/87 Y 9/1988. Ahora bien, como tales derechos o facultades adicionales sobrepasan o no forman parte del contenido esencial de la libertad sindical, su configuración legal o convencional no está sujeta a más límite que el de no vulnerar ese contenido.»

En similares términos, aunque aquí ya con referencia expresa al derecho de participación institucional, se pronuncia el Tribunal en la Sentencia 9/1988 cuyo fundamento jurídico segundo dice:

«Este Tribunal ha precisado reiteradamente que el artículo 28.1 de la Constitución integra, como derechos de actividad, los de negociación colectiva, huelga e incoación de conflictos, medios que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que es llamado por el artículo 7 de la Constitución. Los derechos citados son un núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, pero es evidente que los sindicatos pueden ostentar facultades o derechos adicionales, atribuidos por normas infraconstitucionales, que pasan a integrar el contenido del derecho. Así se dijo en la STC 39/1986, de 31 de marzo [fundamento jurídico 3º, ap.b), citada por la Sentencia 184/1987, de 18 de noviembre, fundamento jurídico 4º], respecto de la facultad llamada de «participación institucional» Dichas facultades o derechos adicionales pueden quedar remitidos por la Constitución, a efectos de su regulación, a la normativa legal, o, en su caso, reglamentaria que la crea, no teniendo, *per se*, carácter de derechos fundamentales o constitucionales con sujeto determinado. Incluso su atribución a los sindicatos no permitiría afirmar que tales sindicatos pueden ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir el efectivo ejercicio de la facultad o derecho mencionado, pues esta «no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida» como de la participación institucional se dijo en la STC 39/1986, citada (fundamento jurídico 3º).»

De esta doctrina interesa destacar la libertad de configuración que otorga a la norma o convenio que lo reconozca la naturaleza de contenido adicional del derecho de libertad sindical que corresponde a la facultad o derecho de participación sindical. Como se ha visto, estos derechos o facultades adicionales en su configuración legal o convencional no están sujetos a más límites que el respeto al contenido indisponible del derecho que no es otro que su contenido esencial. En la medida en que la participación institucional, como ocurre en el presente caso, es una creación de la ley, a ella sola debe ser remitida.

El legislador es por tanto libre, respetando el contenido esencial del derecho, de configurar la participación sindical ante la Administración o sus organismos del modo que considere más conveniente, y sin que el eventual desacuerdo con la decisión del legislador pueda fundamentarse en el reconocido por el artículo 28.1 de la Constitución. Ello implica que, respecto de la participación institucional, al no constituir parte del núcleo esencial del derecho a la libertad sindical sino del contenido adicional con el que puede complementarse el derecho, el legislador dispone de una amplia libertad de opción para articular esa participación institucional como considere más conveniente. Lo constitucionalmente obligado es que la ley respete el contenido esencial de las libertades y derechos fundamentales, tal y como establece el artículo 53.1 de la Constitución, pudiendo en lo demás optar el legislador entre diversas alternativas en ejercicio de la libertad de acción política que le corresponde

TERCERO. Por otra parte, la participación institucional, en la regulación orgánica del derecho, está vinculada a la representatividad sindical, concretamente a la "mayor representatividad" de la que gozan determinados sindicatos en función de su audiencia. Y es esa mayor representatividad la que les atribuye la facultad adicional de «ostentar la representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades u organismos que la tengan prevista» (artículo 6.3.a de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical).

No parece necesario insistir aquí en la también abundante doctrina constitucional respecto a que la mayor representatividad justifica la diferencia de trato que significa atribuir a unos sindicatos sí y a otros no la facultad de participación institucional. Baste citar lo expuesto en la Sentencia 147/2001 (FJ3) en la que tras examinar el principio de igualdad entre sindicatos derivado del análisis conjunto de los artículos 14 y 28 de la Constitución se afirma que tal principio,

«... no empece que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, este Tribunal haya admitido un trato desigual a los sindicatos que no vulnera el artículo 14 CE cuando está basado en el criterio de la mayor representatividad. Entre otras razones, porque se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios (por todas, SSTC 98/1985, de 29 de julio; 7/1990,

de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 75/1992, de 14 de mayo; 67/1995, de 9 de mayo, y 188/1995, de 18 de diciembre) y porque la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE), finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato (SSTC 98/1985, de 29 de julio, y 75/1992, de 14 de mayo) y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el artículo 28.1 CE (SSTC 53/1982, de 22 de julio; 65/1982, de 10 de noviembre; 98/1985, de 29 de julio; 7/1990, de 18 de enero, y 75/1992, de 14 de mayo).»

De lo expuesto, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional concluye que el concepto de mayor representatividad, consignado en el artículo 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) «es un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido», entre otras cosas para desarrollar tareas de representación institucional.

CUARTO. De lo expuesto hasta aquí cabe deducir sin mayor dificultad que el legislador autonómico está plenamente capacitado para regular en los términos que lo hace la participación institucional en la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, atribuyéndola a las personas que designen los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración local de la Comunidad Autónoma. Esta determinación parte de un dato objetivo, constitucionalmente válido para sustentar la diferencia de trato, como es la audiencia acreditada de los sindicatos más representativos, y también lo es la concreción del ámbito local como aquel del que se extrae la representatividad a efectos de esta concreta participación institucional.

Lo que el sindicato solicitante de recurso cuestiona es que el legislador haya optado por no limitar el ámbito de extracción de la representatividad que otorga la facultad de participación institucional al ámbito local funcionarial. Pero esta decisión, que forma parte de la libertad de acción del legislador, no es cuestionable desde el punto de vista constitucional como ya ha quedado expresado, ni vulnera el derecho de libertad sindical reconocido en el artículo 28 de la Constitución que sería lo que determinaría la procedencia de atender la solicitud de recurso planteada.

A juicio de esta institución, tampoco se vulnera el principio de igualdad dada la previsión general de la norma -sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración Local de la Comunidad Valenciana- que no establece ninguna discriminación entre sindicatos más allá de la constitucionalmente posible de distinguir entre sindicatos más representativos y los que no alcanzan tal grado de representatividad. Cuestión distinta y ajena a un proceso constitucional es que en razón de la afiliación y la implantación, o por no estar federados o confederados a una organización de ámbito de la Comunidad Autónoma, sindicatos o entes sindicales con presencia en el ámbito funcional de la Policía Local no cumplan el requisito legal para

participar en la designación de las personas integrantes de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Disposición final cuarta de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias