

JESÚS GONZÁLEZ VELASCO

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Magistrado*

PAZ VIVES USANO

*Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Centro Universitario Luis Vives. CEU*

(Comentario a la STS, Sala de lo Social, de 15 de junio de 2006, rec. núm. 5500/2004) *

Comité de empresa. Revocación de uno de sus integrantes. Asamblea convocada sin los 10 días de antelación a que se refiere el Real Decreto 1844/1994. Este requisito se ha puesto fundamentalmente de cara a garantizar un nuevo proceso electoral con garantías y no a una revocación con garantías, y se contiene en un texto reglamentario, no en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), donde existe una regulación legal completa y exigente, por lo que no es un presupuesto de validez de una revocación.

1. EL DERECHO DE REUNIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En la Constitución Española se reconoce el **derecho de reunión como derecho fundamental**. Y se expresa, frontalmente, bajo dos grupos de modalidades: el que afecta a las reuniones que tienen lugar **en lugares de tránsito público** y manifestaciones, para las que se exige la comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes (art. 21.2). Y el otro grupo de modalidades es el que se refiere a las que tienen lugar **en lugares ajenos al tránsito público**, que han de ser pacíficas y sin armas, sin que se requiera autorización previa (art. 21.1).

La comunicación no tiene el carácter de autorización (art. 3.º 1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15-7).

* Véase el texto íntegro de esta Sentencia en la *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Legislación, Jurisprudencia)*. CEF. Núm. 284, noviembre 2006.

Las reuniones sindicales, a menos que se trate de una reunión en lugar cerrado, y las generales con asistencia que no supere las 20 personas [Ley Orgánica 9/1983, de 15-7, que regula el Derecho de Reunión (LODR), arts. 1.º 2 y 2.º c)], no están sujetas a mayores exigencias. En caso contrario, se exige que quien las promueva sea una persona en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, siendo responsables los organizadores del buen orden de las reuniones (art. 4.º 1 LODR), que se comunique por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación mínima de diez días naturales, que en ocasiones extraordinarias y graves puede llegar a ser sólo de 24 horas (art. 8.º). En dicho escrito se hará constar, entre otros datos, el del lugar, fecha y hora previstas de la reunión, a fin de que la autoridad gubernativa notifique al Ayuntamiento afectado esos datos, para que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto, sobre el estado de los lugares donde pretenda realizarse, sobre la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico [art. 9.º 1 b) y 2]. Si la autoridad gubernativa –que es la de la Administración General del Estado o las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana (disp. adic.)– considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación (art. 10). Contra la resolución que modifique o prohíba la reunión o manifestación cabe recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente en el plazo de 48 horas [art. 10.1 h) de la Ley 29/1998, de 13-7, art. 11 de la LODR y 122.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)], sin posterior recurso de casación [86.2 c) LJCA].

2. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE REUNIÓN GENERAL

Este derecho fundamental se caracteriza porque:

- **La libertad de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre las libertades de expresión y de asociación, con las que sigue manteniendo una «íntima conexión doctrinal»,** hasta el punto de que puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el **derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión** ejercitada a través de una **asociación transitoria de personas**, siendo concebido por la doctrina científica como un **derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones**, constituyendo, por lo tanto, un **cauce del principio democrático participativo**¹.
- **La vinculación libertad de expresión-libertad de reunión** ha sido destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en muchas de sus sentencias; como en la

¹ SSTC 85/1988, de 28-4; 66/1995, de 8-5; 196/2002, de 28-10; 195/2003, de 27-10 y 284/2005, de 7-11.

que recuerda que la **protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión** (STEDH caso Stankov, de 13-2-2003, § 85), o también al afirmar que la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación ².

- **Sus elementos configuradores son: el subjetivo –una agrupación de personas–, el temporal –su duración transitoria–, el finalístico –licitud de la finalidad, que actúa como condición externa de legitimidad del derecho– y el real u objetivo –lugar de celebración–** ³.
- **Forman parte del contenido de dicho derecho la utilización y selección de los diferentes instrumentos o medios para hacer públicas las reivindicaciones propias de la reunión o manifestación** ⁴.
- **La supeditación del ejercicio de este derecho a la comunicación previa a la autoridad en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones** (art. 21.2 de la Constitución Española), pone de manifiesto ⁵ que se trata de un requisito con el que se persigue compatibilizar su efectividad con la salvaguarda de la seguridad ciudadana y del orden general ⁶.
- **Esta obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa la realización de la manifestación es tan sólo exigible con respecto a las reuniones «en lugares de tránsito público»** (art. 21.2 y desarrollado por los arts. 8.º y ss. LODR), pero no debe confundirse con una solicitud de autorización, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, sino **tan sólo como una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros**, estando legitimada, en orden a alcanzar tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad ⁷.
- **Su ejercicio no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución Española expresamente impone (art. 21.2 -alteración del orden público con peligro para personas y bienes-), como ante aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales, lo que también se deduce del artículo 10.1 de la Constitución**

² STEDH caso Rekvényi, de 20-5-1999, § 58. *Vid.* en SSTC 195/2003, de 27-10 y 284/2005, de 7-11.

³ SSTC 85/1988, de 28-4; 66/1995, de 8-5; 196/2002, de 28-10; 195/2003, de 27-10 y 284/2005, de 7-11.

⁴ STC 124/2005, de 23-5.

⁵ Ya desde la STC 36/1982, de 16-12.

⁶ STC 196/2002, de 28-10.

⁷ SSTC 59/1980, de 29-3; 66/1995, de 8-5; 101/1985, de 4-10; 42/2000, de 14-1; 196/2002, de 28-10 y 195/2003, de 27-10.

Española, y de los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales; aunque al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas ⁸, ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable ⁹, pues **la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo.** De ahí la exigencia de que **los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos** ¹⁰.

- El Convenio Europeo de Derechos Humanos expresa (art. 11.2), sobre el ejercicio de la libertad de reunión, la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que, previstas en la Ley, sean necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos.
- Si existieran dudas sobre si tal ejercicio en un caso determinado puede producir los efectos negativos contra el orden público, con peligro para personas y bienes, u otros derechos y valores dignos de protección constitucional, aquéllas tendrían que resolverse con la aplicación del principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*), sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados ¹¹.

En los casos en los que existan razones fundadas que lleven a la conclusión de que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente podrá prohibirla, si bien **aportando las razones que han llevado a la misma a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el artículo 21.2 de la Constitución Española, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Española** ¹². Y para que pueda prohi-

⁸ SSTC 2/1982, de 29-1; 36/1982, de 16-6; 20/1990, de 15-2; 59/1990, de 29-3; 42/2000, de 14-2 y 195/2003, de 27-10.

⁹ STC 53/1986, de 5-5.

¹⁰ SSTC 14/2003, de 28-1; 159/1986, de 16-12; 254/1988, de 23-1; 3/1997, de 13-1 y 195/2003, de 27-10.

¹¹ STC 125/2003, de 27-10.

¹² STC 284/2005, de 7-11. Se ha estimado de modo restrictivo el ámbito de la infracción al orden público, en el sentido de que la reiteración no constituye *per se* abuso de derecho. Se ha dicho que la Constitución Española ha expresado con toda claridad en el artículo 21.2 de la Constitución Española que **las autoridades sólo podrán prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes**, regla esta que ha sido reiteradamente interpretada por nuestra jurisprudencia en el sentido de que las concentraciones sólo pueden prohibirse cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá **una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.** Consecuentemente, **sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mencionado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.** De este modo, **solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio, de manera que se pongan en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger**, es admisible la medida de la prohibición (SSTC 66/1995, de 8-5, y 284/2005, de 7-11).

birse una concentración no basta la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca una alteración del orden público, sino que se deben poseer **datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, de que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público**, naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano ¹³.

- **El derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos** ¹⁴.
- No puede afirmarse, de forma absoluta e incondicionada, que el derecho de reunión comprende el de que, para su ejercicio, un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan **un local de su titularidad, ni que la Entidad donde prestan su servicio deba soportar, en la misma forma absoluta e incondicionada, el que la reunión se celebre dentro del horario de trabajo** ¹⁵, esto es, que un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad ¹⁶. Todo ello sin perjuicio de que **el ejercicio del derecho de reunión, por su propia naturaleza, requiere la utilización de lugares de tránsito público** ¹⁷, toda reunión en lugar de tránsito ha de provocar una restricción al derecho de la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación.

De todo lo anterior conviene destacar la fortaleza del derecho de reunión, su defensa por la Constitución Española y la jurisprudencia constitucional, que se formula frente a los poderes públicos y que no demanda la asignación de un local para su ejercicio.

3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE REUNIÓN LABORAL. EL DERECHO DE REUNIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ASAMBLEA

- **El derecho de reunión sindical existe con independencia del derecho de reunión que, con el carácter de fundamental, reconoce el artículo 21 de la Constitución** ¹⁸.
- **El derecho de reunión en el ámbito laboral no es un supuesto de ejercicio del genérico derecho de reunión pacífica y sin armas reconocido en el artículo 21.1 de la Constitu-**

¹³ SSTC 66/1995 de 8-5 y 284/2005, de 7-11.

¹⁴ SSTC de 8-6-1981, y 91/1983, de 7-11.

¹⁵ STC 91/1983, de 7-11.

¹⁶ STC 88/2003, de 19-5.

¹⁷ SSTC 59/1990, de 29-3, y 195/2003, de 27-10.

¹⁸ STC 91/1983, de 7-11.

ción Española, ni tampoco del genérico derecho de reunión en lugares de tránsito público (art. 21.2 de la Constitución Española), sino ante una concreta manifestación del derecho de reunión que se enmarca en el contexto de las relaciones de trabajo, en particular, el derecho de asamblea de los trabajadores. Si bien este derecho encuentra su cobertura constitucional en el propio artículo 21.1 de la Constitución Española, y presenta especialidades cuando se ejercita en el ámbito laboral¹⁹. Estas especialidades obedecen a su ejercicio en el centro de trabajo ante la posible afectación del funcionamiento de la actividad desarrollada en el mismo y la necesaria colaboración de la empresa, esto es, a la **puesta a disposición de los trabajadores de un espacio donde ejercerlo**. Por ello, el ejercicio de este derecho ha de ajustarse a determinadas reglas y límites cuando se ejerce en el seno de la empresa, pues ha de **compatibilizarse con los derechos y obligaciones que nacen de la relación de trabajo y, en particular, con los derechos del empresario en cuanto a la dirección y organización del trabajo y sobre los locales y útiles de la empresa**²⁰.

- **Si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos**, es admisible y lógico que, con sujeción a la Constitución y sin perjuicio de su regulación general, se puedan contemplar también **especialidades en su ejercicio cuando se efectúa en el ámbito laboral** o del personal al servicio de la Administración, en la medida en que puede afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate, y **en que requiere además normalmente la colaboración de la Empresa privada** o de la Administración para hacerlo efectivo (por ejemplo, reuniones en horas de trabajo o en locales de la Empresa²¹).

De ello deriva que las consecuencias, **requisitos y límites, ajenos a la naturaleza del derecho de reunión genérico del artículo 21.1 de la Constitución Española, y propias de su sujeto pasivo o de sus circunstancias, no puedan ser aplicadas al derecho de reunión laboral**, que tiene su propio régimen jurídico.

Pero al ser una singularidad del derecho de reunión general considerado en la Constitución Española, concreción y manifestación del derecho de libre expresión, se le debe reconocer el favor libertatis.

4. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE REUNIÓN FUNCIONARIAL

- Para garantizar la compatibilidad del derecho de reunión con otros derechos, en el ámbito de las relaciones de trabajo prestadas a las Administraciones públicas en virtud de una relación administrativa o estatutaria, se ordena la regulación contenida en los artículos 41, 42, y 43 de

¹⁹ SSTC 18/1981, de 8-6; 91/1983, de 7-11 y 29/2000, de 31-1.

²⁰ SSTC 91/1983, de 7-11; 29/2000, de 31-1 y 88/2003, de 19-5.

²¹ Véase nota 21.

la **Ley 9/1987, de 12-6**, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas. En dichas normas, a pesar de la inconstitucionalidad de la disposición final de dicha Ley por declarar básicos sus artículos 42.1 y 43.1 y la inaplicación de éstos en el País Vasco ²² al resultar viciados de incompetencia, se establece, sustancialmente, **quiénes están legitimados para convocar** la reunión (art. 41), la **preferencia de su autorización fuera de las horas de trabajo** y que, en todo caso, la misma **no debe perjudicar la prestación de servicios** (art. 42) y los requisitos para **convocar la reunión –comunicación por escrito con antelación de dos días, indicación del lugar y hora de celebración, así como del orden del día** (art. 43) ²³.

²² Declaradas en la STC 43/1996, de 14-3.

²³ Artículo 41 (Legitimados para convocar una reunión).

Están **legitimados para convocar una reunión**:

- a) Las Organizaciones sindicales, directamente o a través de los Delegados Sindicales.
- b) Los Delegados de Personal.
- c) Las Juntas de Personal.
- d) Cualesquiera funcionarios de las Administraciones respectivas, siempre que su número no sea inferior al 40 por 100 del colectivo convocado.

Artículo 42 (Celebración de reuniones. Local y tablón de anuncios).

1. Las reuniones en el centro de trabajo **se autorizarán fuera de las horas de trabajo**, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocar las reuniones a que se refiere el artículo anterior. En este último caso, sólo podrán concederse autorizaciones hasta un máximo de treinta y seis horas anuales. De éstas, dieciocho corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal.

2. Cuando las reuniones **hayan de tener lugar dentro de la jornada de trabajo, la convocatoria deberá referirse a la totalidad del colectivo de que se trate, salvo en las reuniones de las Secciones Sindicales**.

3. En cualquier caso, la celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios.

4. En aquellos centros de trabajo en que presten **servicio más de 250 funcionarios, se habilitará un local con dotación de material adecuado** para uso de las Organizaciones Sindicales, Delegados de Personal o miembros de las Juntas de Personal, cuya utilización se instrumentará mediante acuerdo entre ellas.

5. En todos los centros de trabajo habrán de existir lugares adecuados para la exposición, con carácter exclusivo, de cualquier anuncio sindical.

El número y distribución de los tabloneros de anuncios será el adecuado al tamaño y estructura del centro, de forma que se garantice la publicidad más amplia de los anuncios que se expongan. En todo caso, las unidades administrativas con ubicación independiente, cualquiera que sea su rango, deberán disponer de, al menos, un tablón de anuncios.

(Ap. 1, inciso destacado, «De éstas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal») no es aplicable para la Comunidad Autónoma del País Vasco por estar viciado de incompetencia por fallo de Sentencia Tribunal Constitucional de 14-3, núm. 43/1996. Recursos de Inconstitucionalidad núms. 1200/1987 y 1205/1987 (acum.). El inciso al que nos referimos es: «De éstas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal»).

Artículo 43 (Requisitos de la convocatoria de una reunión. Responsabilidad de los convocantes).

1. Serán requisitos para convocar una reunión los siguientes:

- a) **Comunicar por escrito su celebración con antelación de dos días hábiles**.
- b) En este escrito **se indicará**:

La hora y el lugar de la celebración.

El orden del día.

Los datos de los firmantes que acrediten estar legitimados para convocar la reunión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

2. Si antes de las veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión, la Autoridad administrativa competente no formulase objeciones a la misma mediante resolución motivada podrá celebrarse sin otro requisito posterior.

3. Los convocantes de la reunión serán responsables del normal desarrollo de la misma.

Ap. 1, inciso destacado, «De 2 días hábiles») no es aplicable para la Comunidad Autónoma del País Vasco por estar viciado de incompetencia por fallo de STC de 14 marzo núm. 43/1996. Recursos de Inconstitucionalidad núms. 1200/1987 y 1205/1987 (acum.) (RTC 1996, 43). El inciso al que nos referimos es: «De 2 días hábiles».

- **Cuando no existe una regulación aplicable diferente, que la utilización de locales y dependencias, cuya titularidad pertenece a la Administración, adscritos a un servicio público en todo tiempo, y la celebración de reuniones dentro del horario de trabajo, haya de contar con su autorización. Por ello, el sistema legal aplicable para las reuniones de funcionarios en una dependencia pública es el de autorización** ²⁴.

5. EL REGLAMENTO DE ELECCIONES A REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA EMPRESA Y SU ARTÍCULO 1.º C) 2. EFECTOS

El Real Decreto 1844/1994, de 9-9, por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones a Órganos de Representación de los Trabajadores en la Empresa, se ha dictado en cumplimiento de la disposición final 4.ª de la Ley 11/1994, de 19-5, que habilitó al Gobierno para elaborar un Reglamento, cuando dispuso: «El Gobierno dictará las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta Ley y elaborará un reglamento para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa».

Ahora bien, en este Reglamento se ha establecido un plazo limitativo del derecho de libre revocación de los representantes unitarios, a que se refiere el artículo 64.3.2 de la LET, que es el de la comunicación por escrito a la Oficina Pública dependiente de la Autoridad Laboral (OPAL) correspondiente, de la voluntad del promotor de la revocación asamblearia, con precisión de una antelación mínima de 10 días, adjuntando la documentación que se menciona, todo lo cual no consta como requisitos en el Texto Estatutario.

La pregunta inmediata se concreta en **si el Gobierno puede limitar el ejercicio del derecho de revocación de los cargos de representación unitaria de los trabajadores, si no se ajusta la propuesta de revocación a estas condiciones, a la vista de que el Gobierno fue autorizado para completar la regulación sobre el tema, en los términos expresados por la Ley 11/1994.**

La respuesta no puede ser de aceptación, ni siquiera condicionada o limitada a los ámbitos en que no se estime que la exigencia no vendría a lesionar el derecho de reunión de los trabajadores. Es decir, la consecuencia que se debe aceptar es la de la **manifiesta nulidad del inciso incluido en el artículo 1.º c) 2 del Real Decreto 1844/1994.**

²⁴ Por ello, no vulnera los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 21, 22 y 28 de la Constitución Española el hecho de que la Administración aplique el criterio de no autorizar las reuniones de los funcionarios miembros de un Sindicato, exclusivamente, dentro del horario de trabajo y además en la propia dependencia de la Administración, ya que esta forma de ejercicio no está constitucionalmente garantizada, pudiendo ejercerse el derecho de reunión fuera del horario de trabajo, en locales ajenos a la Administración o en los habilitados por la misma (STC 91/1983, de 7-11).

Y ello porque, si bien es cierto que el reglamento juega un importante papel en la normación complementaria de la Ley mediante diversas formas o modalidades ²⁵, **el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación. Del mismo modo, no puede el reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la Ley no excluyó ²⁶, como es el caso de la libertad de revocación de los cargos unitarios por los trabajadores electores.**

La Ley ante la cual el artículo 14 de nuestra Constitución impone la igualdad es, desde luego, en principio, la Ley en sentido material, la norma jurídica en abstracto, con independencia de su rango, de manera que a todos deben ser aplicadas por igual las normas legales y reglamentarias y **ni éstas ni aquéllas pueden introducir entre los ciudadanos o entre las situaciones en las que éstos se encuentran diferencias que no estén justificadas por razones objetivas y legítimas, ni atribuir a las diferencias establecidas consecuencias que no resulten proporcionadas con el fin que se persigue.** Desde esta última perspectiva, es decir, desde el punto de vista de la llamada igualdad en la Ley, no se encuentran, sin embargo, en el mismo plano, la norma legal y la reglamentaria, pues no es la misma la relación que existe entre Constitución y Ley que la que media entre ésta y el Reglamento. El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 97 de la Constitución Española) ²⁷. Por ello no están en paridad de trato las regulaciones que se contienen en la LET y en el Real Decreto 1844/1994.

Si la LET no ha condicionado el derecho de libre revocación de los delegados de personal o miembros del comité de empresa a la comunicación anticipada de 10 días por el promotor a la OPAL, no se puede limitar ese derecho de los trabajadores, por vía reglamentaria, tanto más si falta una remisión normativa al respecto, y no concurre supuesto de legislación delegada ex 82.1 a 3 de la Constitución Española, ni de un Decreto-Ley.

El Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley, al menos de manera mediata, a través de una habilitación. **Ciertamente tal cobertura legal no podría buscarse en la habilitación meramente genérica, como la que en su día contenía la disposición final 1.ª de la Ley 31/1984 para «dictar las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la presente Ley»** porque como ya dijo el Tribunal Constitucional (TC) ²⁸, si bien es cierto que esas disposiciones de aplicación no tendrían razón de ser si hubieran de reducirse a una simple reiteración del contenido de la Ley, también lo es que no pueden establecer diferencias entre situaciones no diferenciadas por la Ley para negar a quienes se encuentran en alguna de ellas el derecho que la Ley les concede ²⁹.

²⁵ Un reciente ejemplo es la STC 332/2005, de 15-12, donde se dice que **la determinación de los requisitos técnicos que necesariamente deben cumplir las instalaciones donde se desarrolla la ITV, constituye un claro ejemplo de complemento normativo indispensable entre una norma con rango de Ley y un reglamento.**

²⁶ STC 209/1987, de 22-12.

²⁷ Véase nota 26.

²⁸ Véase nota 26.

²⁹ STC 4/1991, de 14-1.

Por ello, siguiendo la doctrina constitucional, **la habilitación genérica de la disposición final 4.ª de la Ley 11/1994 no es suficiente para restringir, a la baja, el derecho de libre revocación de los cargos electivos unitarios** de los trabajadores.

Como el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley, al menos de manera mediata a través de una habilitación, resulta que **el reglamento no puede excluir del goce de un derecho a quienes la Ley no ha excluido, como ha recordado el TC³⁰, reafirmando dicha doctrina en el supuesto de que ni siquiera la Ley haya previsto la posibilidad de que por vía reglamentaria el reglamento pueda eventualmente excluirles³¹.**

Una cosa es el derecho de los trabajadores a la publicidad de la asamblea, como se afirma en un caso reciente³², y otra distinta el derecho de la Autoridad Administrativa a reclamar la información a la misma del proyecto asambleario.

No es aplicable al caso el contenido de la LODR que expresa que se debe comunicar por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación mínima de diez días naturales, (art. 8.º), porque la reunión es en lugar cerrado, y la exigencia de comunicación a la autoridad gubernativa, aunque sea pública, no tiene que ver con la de la OPAL, ni los fines de ambas exigencias tienen semejanza.

Adicionalmente a estos argumentos se ha de observar que el Real Decreto 1844/1994 se dicta en aplicación de la disposición final 4.ª de la Ley 11/1994, esto es, «para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa», luego, no puede ser aprovechado para poner condiciones a la celebración de asambleas de trabajadores en sentido contrario, esto es, de revocación parcial de algún miembro elegido en esas elecciones.

6. REGLAMENTOS ILEGALES O INCONSTITUCIONALES. SU CONTROL E INAPLICACIÓN

Se presenta ahora el tema de cuál o cuáles son los órganos jurisdiccionales ante los que se ha de pretender la declaración de nulidad del artículo 1.º c) 2 del Real Decreto 1844/1994.

Dice el TC que, para enjuiciar la validez jurídica de los reglamentos, debe utilizarse, en línea de principio, la intermediación de la Ley, reconociéndolos como conformes con la Ley o ilegales, **juicio de legalidad de los reglamentos que es residenciable en la jurisdicción contencioso-administrativa y no ante el TC. El juicio de constitucionalidad, como determina con claridad el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTCC) añade, se refiere a las Leyes**

³⁰ STC 20-3-1990, con cita de la STC 209/1987.

³¹ STC 78/1990, de 26-4.

³² La STS de 3-7-2006 ha afirmado que la publicidad de la convocatoria y de los datos de la asamblea revocatoria de un delegado sindical, si bien no constaba entre las exigencias establecidas en los estatutos sindicales, sin embargo deriva de la necesidad del funcionamiento democrático de los sindicatos, a que se refiere el artículo 7.º de la Constitución Española.

y a las disposiciones normativas o actos que tengan fuerza de Ley, lo que impide un juicio de constitucionalidad de los reglamentos. Además, ha dicho el TC que el recurso de amparo no tiene nunca por objeto dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas legales o reglamentarias. El objeto del recurso de amparo es la violación y la preservación de los derechos fundamentales de la persona comprendidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución Española, por lo que sólo en la medida en que tales derechos puedan resultar concretamente vulnerados el recurso puede darse ³³.

Añade algo más y matiza el TC cuando dice que en el enjuiciamiento de la validez jurídica de los reglamentos debe utilizarse en línea de principio la intermediación de la Ley, reconociéndolos como conformes o disconformes con la Ley y **este juicio de legalidad de los reglamentos, que es rescindible en la jurisdicción contencioso-administrativa no lo es ante este Tribunal**. Es verdad que el artículo 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al establecer como objeto de recurso de amparo las violaciones de derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o vías de hecho del Gobierno o de sus autoridades, no excluye la posible violación de derechos y libertades públicas producidas por un reglamento y por su aplicación, pues lo cierto es también que el juicio de amparo no puede establecerse sobre la mera posibilidad en abstracto de que la violación se produzca ³⁴.

Es decir hasta ese momento el TC no pretende el control de cualesquiera reglamentos que se vengán a considerar ilegales, esto es, estima que corresponde a los tribunales ordinarios el control de adecuación o inadecuación de los reglamentos con las Leyes, sin que se pueda estimar que aquéllos son «actos jurídicos o vías de hecho» del Gobierno y sin prestar atención especial al hecho de que se trate de una «disposición» suya.

Pero esta doctrina se ha alterado, de manera que se acepta el control judicial de la legalidad del reglamento, pero a la vez se afirma el control de la constitucionalidad de ese enjuiciamiento de la legalidad, ese enjuiciamiento de un reglamento por comparación con una Ley, por el mero hecho de que la interpretación que se haga de la Ley debe de ser constitucional. Se estima por el TC que se trata de dos juicios distintos, el de la legalidad y el de la constitucionalidad, pero a la postre se detecta que el juicio de constitucionalidad lo es sobre el de legalidad, en la medida en que controla la interpretación de la Ley con la que se ha comparado al reglamento.

³³ Añade el TC que el artículo 43 de la LOTC permite el recurso del amparo cuando existan violaciones de derechos y libertades que estén originadas por disposiciones del Gobierno, y la sentencia de este Tribunal 31/1984 dijo que la distinción entre «actos» y «disposiciones», muy presente en la Ley Reguladora de lo Contencioso-Administrativo, no puede utilizarse para excluir del proceso de amparo la impugnación de disposiciones, cuando a ellas se anude la violación de un derecho o libertad de carácter fundamental. La misma Sentencia señaló que una concepción que limitara el recurso de amparo a los actos tendría que corregirse acudiendo a los preceptos de la Ley Orgánica. Mas si ello se pone en conexión con lo que al principio de este apartado hemos dicho, la conclusión que hay que extraer es que **la potestad de este Tribunal para enjuiciar los reglamentos se limita a aquellos casos en que se aleguen derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución, y en que la violación de los derechos y libertades antes referidos se origina directamente en la disposición (STC 141/1985, de 22-10)**.

(Dice el artículo 43-1 de la LOTC 2/1979, de 3-10: Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el art. 53.2 de la Constitución).

³⁴ STC 162/1985, de 29-11.

Dice el TC que **aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es también competencia propia de los órganos del Poder Judicial que pueden, en consecuencia, anularlas o inaplicarlas, cuando las consideran contrarias a la Ley, el resultado de tal control queda sometido también a nuestra decisión por esta vía del recurso de amparo cuando a tal resultado se imputa una violación de alguno de los derechos fundamentales.** En situaciones de este género, es claro –dice– que este Tribunal se vería impedido para cumplir su función propia si no pudiese examinar, desde la perspectiva del principio de igualdad o, en general, de los derechos fundamentales, el juicio de legalidad que lleva a cabo el juez ordinario. Éste ha de emplear, en efecto, como parámetro de tal juicio, la Ley que la norma reglamentaria pretende desarrollar, pero **esa Ley ha de ser interpretada de conformidad con la Constitución y es competencia nuestra examinar la adecuación constitucional de la interpretación que de la norma legal se hace en el juicio de legalidad,** cuyo resultado puede ser así objeto de nuestro conocimiento **no porque este Tribunal sea juez de la legalidad, sino porque lo es de la constitucionalidad.** Ambos planos, el de la constitucionalidad y el de la legalidad, se cruzan al interpretar la Ley que a su vez ha de ser medida de la legitimidad del reglamento, acerca de la cual –concluye– nosotros no hemos de pronunciarnos sino en cuanto se ponga en cuestión el respeto a un derecho fundamental en su contenido constitucionalmente garantizado ³⁵.

Ese importante matiz del control del juicio de legalidad del reglamento, mediante el juicio de constitucionalidad de la interpretación de la Ley utilizada, se acepta después por el TC, si bien hablando de que ambos controles «se entrecruzan», lo que no es tal, pues, de serlo, el primero debería tener las mismas posibilidades revisoras que el segundo, cuando lo que en realidad ocurre es que el que-hacer judicial en el control del reglamento, se ve sometido a la aceptación o rechazo, total o parcial, por el TC.

En efecto, dice el TC que **aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es, en principio, competencia propia de los órganos del Poder Judicial, el resultado de tal control queda sometido a este Tribunal por esta vía del recurso de amparo, cuando a dicho resultado se imputa violación de alguno de los derechos fundamentales.** En este caso, el TC puede examinar, desde la perspectiva de esos derechos, y en concreto desde la perspectiva del principio de igualdad, el juicio de legalidad llevado a cabo por el juez ordinario, pues la Ley que se toma como parámetro ha de ser interpretada conforme a la Constitución. El juicio de legalidad se entrecruza así con el juicio de constitucionalidad ³⁶.

Un paso más, o un grado mayor de claridad en su pretensión de control, se da por el TC en la sumisión al recurso de amparo del control de legalidad, cuando afirma que el mismo tendrá lugar siempre que se denuncie lesión de algún derecho fundamental.

Considera el TC que, **aun cuando el control de legalidad de las normas reglamentarias es, en principio, competencia propia de los órganos del Poder Judicial, si al resultado de dicho control se imputa violación de algún derecho fundamental, corresponde al TC examinar, desde**

³⁵ STC 209/1987, de 22-12.

³⁶ STC 78/1990, de 26-4.

la perspectiva de esos derechos fundamentales, el juicio de legalidad –explícito e implícito– llevado a cabo por el juez ordinario, entrecruzándose así el juicio de legalidad con el juicio de constitucionalidad³⁷.

Pese a todo lo dicho, consta alguna expresión más moderna en la jurisprudencia del TC de signo contrario, de 1995, cuando afirma que una posible regulación diversificadora de los derechos por vía reglamentaria, no necesariamente lesionaría el artículo 14 de la Constitución Española, pues dependería de los supuestos y condiciones, pero en todo caso, se trataría de un asunto a resolver exclusivamente por los tribunales ordinarios.

Así, expresa el TC que **no cabe afirmar**³⁸ «que toda diferenciación de trato introducida por el reglamento (al margen de lo dispuesto en la Ley) sea discriminatoria. La igualdad sólo es violada cuando la diferencia de trato carece de justificación objetiva y razonable, una justificación que, de conformidad con la doctrina del TEDH y de este Tribunal, es de índole material sin que posea especial relevancia a estos efectos la consideración del rango de la norma que la establece. De otro modo, habría que concluir que todo exceso de la potestad reglamentaria pasaría a estar prohibido por el artículo 14 de la Constitución Española, pues siempre habría sujetos perjudicados por la alteración de una regla legal de reconocimiento de derechos, y ésta es una conclusión que, obviamente, desfiguraría la naturaleza de un problema que, en esencia, no excede del ámbito de la legalidad ordinaria»³⁹.

Ha de concluirse lo siguiente:

- 1.º El control de legalidad del Real Decreto 1844/1994, de 9-9, por eventual inadecuación a la disposición final 4.ª de la LET y/o a los artículos 9.º 3 y 97 de la Constitución Española (sujeción del reglamento de la Ley a la Constitución Española y jerarquía normativa) corresponde a los tribunales del orden contencioso-administrativo.
- 2.º El control indirecto, por inaplicación, de las disposiciones del citado Real Decreto 1844/1994 que se contienen en su artículo 1.º c) 2, corresponde a los tribunales del orden social de la jurisdicción, con base en el artículo 6.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).
- 3.º El control de la inconstitucionalidad de la actividad de los citados tribunales, en cuanto con ella hayan podido lesionar derechos fundamentales de alguna de las partes

³⁷ STC 4/1991, de 14-1, con cita de las SSTC 209/1987 y 78/1990. Véase un caso concreto: **la posible extralimitación en el desarrollo del concepto de «establecimiento militar» en que pueda incurrir el poder reglamentario carece de incidencia en este recurso**, sin perjuicio, claro está, **del control jurisdiccional que, en tal caso, se recabe de los Tribunales ordinarios y, si procediere, de este Tribunal por la vía subsidiaria del recurso de amparo para proteger los derechos a la igualdad y libertad sindical, si se estimase que éstos han sido vulnerados por la determinación que del concepto haya hecho el Reglamento (STC 101/1991, de 13-5).**

³⁸ Como ha precisado la STC 153/1994, fundamento jurídico 6.º.

³⁹ STC 9/1995, de 16-1.

procesales (por ejemplo derecho a la tutela judicial efectiva, u otros, pero no derecho de libertad sindical, pues el derecho de elección de representantes unitarios, o su revocación no se integra en tal libertad) **corresponde al TC.**

7. LOS PLAZOS *AD PROBATIONEM* O *AD SOLEMNITATEM*

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 15-6-2006 viene a aceptar, en lo sustancial, lo anteriormente dicho, pero concluye que el artículo 1.º c) 2 del Real Decreto 1844/1994, de 9-9, «o bien contiene un plazo *ad probationem* como requisito **acreditativo de que la convocatoria de la asamblea de revocación tuvo la necesaria publicidad cuando existiera alguna duda acerca de la misma, y en este sentido es como habrá que interpretarlo y aplicarlo...**»

No parece que el plazo venga a ser un medio *ad probationem*, sino que lo que tendría ese efecto sería la advertencia en ese u otro plazo a la OPAL del proyecto revocatorio. El plazo, como tal, ni dice ni niega.

Pero es que no dice nada el contenido total de dicho artículo 1.º c) 2 en el sentido *ad probationem* que se pretende obtener, pues si se ha comunicado algo a la OPAL, es claro que se podrá probar que se ha notificado y, entonces, **el efecto probatorio surgirá, sin más, de los artículos 319 y 326 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.**

El pretendido efecto constitutivo de la presentación de la advertencia o proyecto revocatorio por el promotor, antes de 10 días, es nulo, por lo ya dicho.

Luego, se tiene que concluir que **el artículo 1.º c) 2 del Real Decreto 1844/1994, de 9-9, es manifiestamente inaplicable –por su nulidad– al proceso de que se trata y a cualquier otro semejante, de manera que no es posible adicionar la referida carga, que se contiene en el mismo, a los proponentes de asambleas revocatorias, so pena de nulidad del proyecto revocatorio, por medio de un reglamento, sin autorización expresa, concreta y suficiente de una previa Ley.**