

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 27 de marzo de 1985, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, en el Capítulo 054, artículo 48, concepto 483. Programa 311 A de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985

(Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de 31 de diciembre de 1984)

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, en la condición de Defensor del Pueblo, por elección del Congreso de los Diputados y del Senado, y cuyo nombramiento fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de diciembre de 1982, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato, 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidades que me confiere la Constitución de la Nación Española, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que me es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y tras el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, en Sesión del día 27 de marzo de 1985, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», contenido en la Sección 19 Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, publicada en el «B.O.E.» del día 31 de diciembre de 1984, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1, y 7 de la Constitución.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1. 1.ª) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, estableció una partida presupuestaria [artículo 48, Capítulo 04, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, concepto 483], por valor de 800 millones de pesetas, redactada en los siguientes términos: «A las Centrales Sindicales, en proporción a su representatividad, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquellas».

La Ley de Presupuestos Generales del Estado determinaba así una subvención a las Centrales Sindicales, cuya distribución se fijaba con arreglo al criterio de «proporción a su representatividad».

SEGUNDO. El 9 de marzo de 1982, por resolución del Subsecretario de Empleo y Relaciones Laborales, se distribuyó la citada subvención, sin previa promulgación de norma reglamentaria alguna, entre los cinco Sindicatos que, a tenor de la Resolución de 2 de abril de 1981, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, habían obtenido en las elecciones sindicales un número igual o superior al 10 por 100 (o 15 por 100, en el caso de Sindicatos de Comunidad Autónoma), por entender el Ministerio de Trabajo que la representatividad a la que se refería el concepto presupuestario era la definida en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/80, de 10 de marzo).

La Confederación Nacional del Trabajo (CNT) dirigió entonces escrito al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, solicitando su no exclusión en el reparto de la subvención.

Contra la denegación presunta por parte de la Administración Pública, la mencionada Central Sindical interpuso Recurso Contencioso-Administrativo, en el que solicitaba la nulidad de la Resolución de 9 de marzo del Ministerio de Trabajo, por entender que dicha resolución lesionaba los derechos fundamentales de libertad sindical e igualdad de todos los españoles, proclamados en la Constitución.

El recurso fue estimado por la Sección 1ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que declaró la nulidad de la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Sentencia de 16 de octubre de 1982.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, estimatoria del recurso, afirmaba, en su considerando quinto, que la exclusión de los beneficios de aquellas subvenciones (las consignadas en la Ley de Presupuestos para 1982) para todos los demás Sindicatos que no se hallan en el caso de los que se consideraron más representativos «supone una violación del principio de igualdad formulado en el artículo 14 de la Constitución».

Dicha Sentencia fue recurrida por la Administración Pública, así como por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, ante el Tribunal Supremo.

El Alto Tribunal, en Sentencia de 28 de febrero de 1983, confirmó en todos sus extremos la Sentencia apelada de la Audiencia Nacional, posteriormente revocada por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 102/1983, de 18 de noviembre, referente a los Recursos de Amparo acumulados 202 y 22 de 1983, promovidos por la Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), al entender que la falta de emplazamiento de ambas centrales vulneraba el artículo 24.1 de la Constitución Española, por lo que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, ordenó retrotraer las actuaciones al momento inmediato posterior al de recepción del expediente por la Audiencia Nacional.

La Audiencia Nacional dictó Sentencia el 7 de julio de 1984, previos los trámites procesales de rigor, estimando el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la CNT, Sentencia confirmada en apelación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 7 de noviembre de 1984.

El considerando primero de esta última Sentencia venía a entender que

la exclusión de los beneficios previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 (Ley 44/1981, de 26 de diciembre) a los sindicatos que la Administración no considera representativos, como fue la CNT, implica una lesión directa a los derechos fundamentales de igualdad y libre sindicación, por no ser válido confundir y barajar el concepto de representatividad a que se refiere la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, cuyo ámbito de aplicación sólo alcanza a los propios efectos de ese Estatuto, es decir, las relaciones laborales, con el concepto de representatividad que señala la Ley de Presupuestos para 1982, respecto a la distribución de la partida de 800 millones para subvenciones a las Centrales Sindicales, cuyos destinatarios son, en definitiva, todos los trabajadores afiliados a un Sindicato [...], por lo que al excluir a la CNT se produjo una discriminación.

Concluyendo, por tanto, que

no existiendo justificación jurídica que ampare ese trato discriminatorio, se vulnera el principio o derecho de la igualdad del artículo 14 de la Constitución Española, así como el de libertad sindical, contenido en el artículo 28 de la Constitución Española, ya que el derecho a la libertad sindical no consiste únicamente en la libertad de constituir Sindicatos y en la libre afiliación o no a alguno de ellos, sino también el de no injerencia de los Poderes Públicos con medidas de sostenimiento económico en el desarrollo y actividades de los Sindicatos, y, en general, cualquier medida que los Poderes Públicos procedan (sic) adoptar frente a las Organizaciones Sindicales para colocarlas de algún modo en situación de dependencia, controlando su actividad, administración o funcionamiento.

TERCERO. La Ley de 13 de julio de 1983, de Presupuestos Generales de Estado, estableció, de nuevo, dentro de la Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), una subvención de 896 millones de pesetas, en el Servicio 01, Capítulo 04, concepto 483, que queda redactado de la siguiente forma:

A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.

La determinación de las Centrales «más representativas», de conformidad con la Disposición Adicional de referencia, se efectuó mediante la Resolución de 10 de marzo de 1983, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación («B.O.E.», 16 de marzo de 1983), que confirma los resultados de las elecciones celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982.

La redacción del mencionado concepto presupuestario de la Ley de 13 de julio de 1983 con respecto a la de 26 de diciembre de 1981, difería únicamente en el añadido del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores»; lo que implica que la percepción de la subvención se limita por la Ley a las Organizaciones Sindicales «con el 10 por 100 o más de los miembros de los Comités de Empresa y delegados de personal [...] en el ámbito estatal» o a aquellos «Sindicatos de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los miembros de los Comités de Empresa o delegados de personal» (Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores).

CUARTO. El 14 de octubre de 1983 el Defensor del Pueblo interpuso Recurso de Inconstitucionalidad, número de entrada 5.518 en el Registro General del Tribunal Constitucional, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores» [contenido en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, publicada en el «B.O.E.» del día 14 de julio], por estimar que el mismo vulneraba los artículos 28.1, 7 y 14 de la Constitución.

QUINTO. La Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, estableció, asimismo, una subvención, elevando su cuantía a 976 millones de pesetas, dentro de la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132, redactada en los siguientes términos:

A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otros, dentro de los fines propios de aquéllas.

SEXTO. El 23 de marzo de 1984, el Defensor del Pueblo interpuso, por segunda vez, Recurso de Inconstitucionalidad contra el citado inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del

Estatuto de los Trabajadores [...]» (contenido en la Sección 19, Servicio 01, Programa 132, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984), por considerar igualmente vulnerados los derechos de libertad sindical y de igualdad jurídica ante la Ley.

SÉPTIMO. El 14 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó Sentencia, en el Recurso de Inconstitucionalidad número 687/83, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, estimando el Recurso formulado y declarando, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

Entiende el Tribunal Constitucional (fundamento jurídico 2) que

el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las Organizaciones Sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los Poderes Públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable.

Planteada así la cuestión, debemos señalar que la finalidad de la subvención es tan amplia, y puede cumplirse con actividades tan diversas, que no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirla en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores con temple y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué Organizaciones Sindicales tienen capacidad representativa «a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores» ante la Administración Pública u otras entidades u organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los Sindicatos en el ejercicio defunciones públicas.

Por otra parte, la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los Sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones, o los costes que puede su ponerles la participación en el ejercicio defunciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos. En este sentido, la sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (núm. 12/83, B.O.E. de 23 de marzo, fundamento jurídico 1, indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución ha de

protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella, por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación, como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre.

La vulneración de la libertad sindical (artículo 28.1, en conexión con el 7 de la Constitución), ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del fallo.

El 22 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó Sentencia en el Recurso de Inconstitucionalidad 201/84, promovido por el Defensor del Pueblo, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

El Tribunal, habida cuenta de la identidad de supuestos planteados por los dos recursos, entiende «trasladables a este lugar las razones que dimos en la mencionada Sentencia y es la misma solución la que tenemos que adoptar en este caso».

En consecuencia, estima vulnerado el derecho de libertad sindical —artículo 28.1 en conexión con el artículo 7 de la Constitución—, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

OCTAVO. La Ley de 30 de diciembre de 1984 de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, incluye una partida de 1.035 millones de pesetas en concepto de subvenciones, dentro de la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, cuyo texto, al que se da nueva redacción, figura definitivamente como sigue:

A las Organizaciones Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.7 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otro (sic) dentro de los fines propios de aquéllas.

La modificación de la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto (B.O.E. de 4 de agosto de 1984), que, en la redacción reformada, omite la normación de la representatividad institucional de las Centrales Sindicales, consecuente con la regulación del concepto de Sindicato «más representativo» por el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, obligó al legislador presupuestario a sustituir la referencia a tal Disposición por la remisión a la Disposición Transitoria introducida en el Estatuto de los Trabajadores por el citado artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

La referida Disposición Transitoria mantiene hasta el 30 de diciembre de 1986 «la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales por Resolución de la Dirección General del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de 10 de marzo de 1983, a efectos de ostentar representación institucional en defensa de los intereses generales de los trabajadores».

El precepto citado conserva, pues, transitoriamente, la calificación de Sindicatos más representativos otorgada por la calendada resolución del IMAC, en aplicación de la entonces vigente Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, hasta tanto no se proceda a la renovación de los representantes de los trabajadores por expiración del mandato a que se refiere el núm. 2 de la citada Disposición Transitoria y se apliquen las nuevas disposiciones sobre «mayor representatividad» contenidas en la futura Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Dicho de otro modo, la Disposición Transitoria introducida por la Ley 32/1984, prolonga temporalmente, en versión normativa residual, el status de Sindicato más representativo conferido al amparo del texto originario de la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, por la Resolución del IMAC, de 10 de marzo de 1983.

NOVENO. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 27 de marzo de 1985, y según determina el artículo 18.1. b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la institución, en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó favorablemente sobre la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad de la citada norma, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le confieren, interpone, mediante la presente demanda, Recurso de Inconstitucionalidad contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», (contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, publicada en el «B.O.E.» del día 31 de diciembre de 1984, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1 y 7 de la Constitución, recurso que se apoya en los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Como quiera que el Tribunal Constitucional haya estimado los Recursos de Inconstitucionalidad 687/83 y 208/84 promovidos por el Defensor del Pueblo, declarando, por Sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985, la inconstitucionalidad y nulidad de los

incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores [...]» contenidos en la Sección 19, Servicio 01, de las Leyes 9/1983, de 13 de julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984, respectivamente, la cuestión estriba en determinar si el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», contenido en el artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, responde a las mismas causas, razones y objetivos, comportando similares o parecidas consecuencias que los incisos de redacción análoga, cuya inconstitucionalidad y nulidad han sido declaradas por el Tribunal Constitucional en las Sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Dicho de otro modo, el debate habría de ceñirse a determinar si entre los incisos erradicados de la legalidad ordinaria como contrarios a los artículos 28.1 y 7 de la Constitución y el contenido en la referida partida de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, existe identidad de supuestos que haga trasladables a este lugar la solución adoptada por el Tribunal Constitucional en las calendadas Sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Planteada así la cuestión, parece procedente afrontar como insoslayable un análisis genético de la cláusula cuya inconstitucionalidad promueve hoy la presente demanda.

La nueva y definitiva redacción de la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, de la Ley de 30 de diciembre de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, configura el texto siguiente:

A las Organizaciones Sindicales más representativas de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en proporción a su representatividad según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.7 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otro (sic) dentro de los fines propios de aquéllas.

Salvo los términos y expresiones que se ofrecen subrayados y la cuantía de la partida, que es ahora de 1.035 millones de pesetas, el concepto presupuestario coincide plenamente con los respectivos Programas contenidos en las Leyes Generales de Presupuestos para los años 1983 y 1984.

Despreciando por irrelevantes las variaciones originadas, ya por la transcripción errática —«otro»— del término «otras», referido a las actividades sindicales, ya por la alteración legislativa del precepto de remisión —artículo 75.7—, que en la nueva redacción otorgada por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, reproduce sustancialmente el artículo 75.5 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, figurando en el número 7 de sus apartados; ya por la sustitución del

término «Centrales» por el de «Organizaciones» en consonancia con el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical y con la propia Disposición Transitoria de la citada Ley 32/1984, el cambio fundamental queda limitado a la expresión «de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto».

Asegurar que el nuevo inciso —«más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto»— equivale a los ya inconstitucionales —«más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores»—, erradicados de las referidas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, exigiría llegar a la conclusión y convicción consiguiente de que la remisión a la citada Disposición Transitoria no introduce alteración alguna en el concepto de mayor representatividad configurado por la originaria Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores.

Como hemos tenido ocasión de advertir en el Antecedente Octavo de la presente demanda, la modificación de la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, que, en su nueva redacción, omite la regulación del concepto de «mayor representatividad» a efectos institucionales de los Sindicatos u Organizaciones Sindicales, impidió utilizar como precepto de remisión la citada Disposición Adicional, obligando al legislador a sustituir tal referencia por la Disposición Transitoria introducida por la Ley 32/1984, que prolonga temporalmente el status de Sindicato más representativo conferido, al amparo del texto originario de la Disposición Adicional Sexta, por la Resolución del IMAC, de 10 de marzo de 1983.

La capacidad representativa —establece la citada Disposición Transitoria— reconocida a las Organizaciones Sindicales, por Resolución de la Dirección General del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, de 10 de marzo de 1983, a efectos de ostentar representación institucional [...], concluirá el 30 de diciembre de 1986.

Por su parte, la Resolución de 10 de marzo de 1983 del Director General del IMAC, proclama: «A los efectos de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, los resultados globales de las elecciones a delegados de personal y Comités de Empresa».

Dicho de otro modo, la expresión «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», se refiere a las Organizaciones Sindicales que, en las elecciones a representantes de los trabajadores en las Empresas, celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982, obtuvieron el 10 por 100 de tales representantes a nivel nacional o el 15 por 100 a nivel de Comunidad Autónoma, es decir, a las Centrales Sindicales «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

De lo que antecede habrá, forzosamente, que concluir que el inciso «más representativas de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», y los incisos «más representativas de conformidad con la Disposición Adicional Sexta» se refieren a las mismas Centrales Sindicales y mantienen una auténtica e indubitada identidad de supuestos.

SEGUNDO. Probada aquella identidad, habrá de estimarse la pertinencia, validez y relevancia, en lo que respecta a la presente demanda de inconstitucionalidad, de las razones y fundamentos que aconsejaron al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenidos en las tantas veces referidas partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984.

Los mismos razonamientos y argumentaciones jurídicos con que fueron fundamentadas las Sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985, son aplicables al presente supuesto e idéntica consecuencia y solución debe predicarse con respecto a la declaración de inconstitucionalidad que la presente demanda propugna y, en particular, que:

La libertad sindical se encuentra reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente, y específica, por lo que aquí interesa, que la libertad sindical comprende el derecho a fundar Sindicatos de los trabajadores —y de las Asociaciones Empresariales— señalando que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios; y añade que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución reconoce, según acredita la mera lectura de dichos preceptos, la libertad para la creación de Sindicatos y la libertad de los Sindicatos en el ejercicio de su actividad. De aquí que ha de afirmarse que cualquier actuación del Estado en relación a los Sindicatos ha de respetar la libertad sindical, y por ello el Tribunal, al resolver los Recursos de Amparo que se han formulado frente a actos de la Administración, ha indicado que la libertad sindical comprende el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable (Sentencia de la Sala Primera, número 23/83, de 25 de marzo, B.O.E. de 27 de abril, fundamento jurídico 2, y sentencia de la Sala Segunda, número 99/1983, de 16 de noviembre, B.O.E. de 14 de diciembre, fundamento jurídico 2).

En esta línea de razonamiento debemos afirmar que el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las Organizaciones Sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los Poderes Públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad

perseguida (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1985, fundamento jurídico 2).

En el presente caso, la finalidad perseguida por la norma es la de estimular «la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas» (las Centrales Sindicales), a cuyo efecto otorga la totalidad de la subvención «a las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley». El Defensor del Pueblo entiende que la exclusión de todas las demás Centrales Sindicales es discriminatoria, mientras el abogado del Estado sostiene que la desigualdad no es discriminatoria por fundamentarse en el criterio de la máxima eficacia

Para resolver la cuestión planteada, a la luz de la doctrina expuesta, debe partirse del carácter y función que corresponde a los Sindicatos dentro del sistema constitucional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución, el cual establece que los Sindicatos de trabajadores contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios; debiendo señalarse que, con fundamento en este artículo, el Tribunal ha puesto de manifiesto su carácter de asociaciones de relevancia constitucional (Sentencia de la Sala Primera de 2 de febrero de 1981, en Recurso de Amparo 98/80, B.O.E. de 24 de febrero, fundamento jurídico 1), y, asimismo, la trascendencia de las funciones que de acuerdo con la Constitución les corresponden (Sentencias de la Sala Segunda, número 70/1982, de 29 de noviembre, B.O.E. de 17 de febrero, fundamento jurídico 3; sentencia de la Sala Primera, número 37/1983, de 11 de mayo, fundamento jurídico 2).

La defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los Sindicatos, sin distinción. La finalidad de la norma impugnada es la de ayudar a la consecución de los fines sindicales de acuerdo con un sistema de lista abierto, que no excluye por ello la finalidad de defensa, pero que pone el acento en los fines de promoción —que cita expresamente— dentro de los cuales han de incluirse las actividades socioculturales y deformación si partimos, como es obligado, de la distinción que efectúa el artículo 7 de la Constitución entre defensa y promoción de los intereses.

Pues bien, siendo esto así, y estando confiada la consecución de tales fines por la Constitución a todos los Sindicatos sin distinción alguna de carácter expreso, corresponde a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente trato legal (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1985, fundamento jurídico 3).

La finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas que no permite sostener que, para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirla en exclusiva a las

Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores con templa y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué Organizaciones Sindicales tienen capacidad representativa «a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores» ante la Administración Pública u otras entidades u organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los Sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.

Por otra parte, la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los Sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones, o los costes que puede su ponerles la participación en el ejercicio defunciones públicas o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos. En este sentido, la Sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (número 12/83, *Boletín Oficial del Estado* de 23 de marzo, Fundamento Jurídico 1), indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación, como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre (fundamento jurídico 3, *in fine*).

La vulneración de la libertad sindical —artículo 28.1, en conexión con el 7 de la Constitución—, ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del Fallo —fundamento jurídico 4—, esto es, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

Similares argumentos e idéntica solución se reiteran en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1985, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad número 208/84, promovido, asimismo, por el Defensor del Pueblo.

TERCERO. Por todo ello, y en conclusión, entendemos que en el caso examinado:

- a) Se ha concedido a las Organizaciones Sindicales más representativas «privilegios que exceden una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales» (informe 36, caso 190, párrafo 193).

- b) La concesión de un beneficio económico con destino a ciertos Sindicatos, y con exclusión de todos los demás, genera un indiscutible trato de favor que, por otra parte, vulnera «el derecho a que la Administración no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable» (Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1983, de 25 de marzo, en Recurso de Amparo número 88/1982 y 16 de noviembre de 1983, en Recurso de Amparo número 251/1982.)
- c) El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto sitúa a ciertas Centrales Sindicales en una situación de privilegio dentro del universo sindical de referencia, engendra una desigualdad jurídica y, de hecho, de innegable relevancia.
- d) La ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» no tiene una justificación objetiva y razonable y no se funda en «elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso», al quedar excluidos de la ayuda económica de los fondos públicos Organizaciones Sindicales que están cumpliendo legítimamente sus funciones propias como Sindicatos.
- e) El disfavor que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 trata a las Organizaciones Sindicales no mayoritarias es contrario al deber impuesto a los Poderes Públicos en el artículo 9.2 de la Constitución de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».
- f) La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» al resto de los Sindicatos, que ejercen sus funciones legítimamente, pone en peligro derechos esenciales comprendidos en la libertad sindical, como los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de Sindicatos, pues puede conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los Poderes Públicos y puede conducir a una orientación de la afiliación hacia los Sindicatos no excluidos, ya que la situación creada conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiarias en relación con las excluidas, que puede originar una vulneración de la libertad sindical tanto individual, por influir en el ánimo de los trabajadores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegan (Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1983, Sala Segunda, en Recurso de Amparo 251/82, fundamento jurídico 2).

En su virtud,

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se sirva admitirlo; tener por **interpuesta demanda de Recurso de Inconstitucionalidad** contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 32/1984, de 2 de agosto [...]», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaria, Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, publicada por el B.O.E. del día 31 de diciembre; dar traslado de ella al Congreso de los Diputados y del Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de dicho texto legal, por no ser conforme con la Constitución.