

Recurso núm. 2/1986, interpuesto el 14 de abril, contra el inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical», contenido en el artículo 3, párrafo 1.º de la Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del Patrimonio Sindical acumulado y contra el artículo 5.2 de la misma.

Constitución: Arts. 7, 28.1, 14 y 9.3.

Queja núm.: 4450/86 y otros.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, en mi condición de Defensor del Pueblo, por elección del Congreso de los Diputados y del Senado (nombramiento que fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado», de 30 de diciembre de 1982), con domicilio institucional en la Villa de Madrid (calle de Eduardo Dato, 31), y 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 emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, en Sesión del día 10 de abril de 1986 [lo que se acredita con certificación expedida por su Secretario, que se acompaña como documento núm. 1, según lo dispuesto en el artículo 18.1. b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983], mediante ha presente demanda, interpongo:

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra el inciso “*con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, y el resto del Ordenamiento Jurídico*”, contenido en el artículo 3, párrafo 1.º, de la Ley 4/1986, de 8 de enero («B.O.E.» de 14 de enero) sobre Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical acumulado y contra el artículo 5.2 de la misma norma legal, por estimar que vulneran los artículos 7, 28.1, 14 y 9.3 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 b) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1 a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición.

A los debidos efectos se sintetizan los principales

ANTECEDENTES

1. La Ley Fundamental para la Reforma Política (Ley 1/1977, de 4 de enero), al instituir una Monarquía democrática, basada en la «supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del Pueblo», imponía una adecuación de los principios del Derecho Sindical a los postulados básicos por los que comenzaba a regirse el Estado y, con él, la vida política de España.

El proceso de adaptación a la nueva realidad politicosocial conoció, en lo que al Derecho Sindical concierne, siete momentos significativos:

a) Creación de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS), cuyo objetivo básico consistió en la adscripción de personal y patrimonio de la extinguida Organización Sindical para su ulterior transferencia a la Administración del Estado (RR.DD. de 8 de Octubre de 1976 y 2 de junio de 1977).

b) Regulación del Derecho de Asociación Sindical por la Ley 19/1977, de 1 de abril, y sus Disposiciones de desarrollo.

c) Ratificación por España de los Convenios y Pactos Internacionales en los que se reconoce y regula el derecho de libre sindicación.

d) Aprobación de la Constitución por las Cortes, el 15 de octubre de 1978, cuyo artículo 1.1 propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico “*la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*” y su entrada en vigor tras el Referéndum nacional (6 de diciembre) y su publicación en el «B.O.E.» del día 29 de diciembre de 1978.

e) Entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley de 10 de marzo de 1980, con las modificaciones introducidas por la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

f) Promulgación de la Ley 11/1983, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) («B.O.E.» de 8 de agosto).

g) Publicación en el «B.O.E.» de 14 de enero de 1986, de 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical acumulado (en lo sucesivo citado como LPSA 4/86).

2. Celebradas las primeras elecciones sindicales en 1978 y sucesivamente en 1980 y 1982, la Resolución del IMAC, de 10 de marzo de 1983 («B.O.E.» de 16 de marzo de 1983), confirmó los resultados de las elecciones celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de dicho año 1982. La Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, ELA/STV y la Confederación Nacional Intersindical Galega, alcanzaron la consideración legal de Sindicatos «más representativos», por superar los porcentajes que entonces establecía la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores (10 por 100 a nivel nacional y 15 por 100 en el ámbito de Comunidad Autónoma).

3. Con dicha reforma sindical y la celebración de elecciones para representantes de los trabajadores y miembros de Comités de Empresa, afloró uno de los más complejos y delicados problemas jurídicos, el de la titularidad del Patrimonio Sindical, tanto el histórico, cuanto el definido como «acumulado».

La Unión General de Trabajadores planteó, el 14 de febrero de 1979, el Caso núm. 900, ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, exigiendo la devolución del Patrimonio Sindical histórico.

El Comité de Libertad Sindical recomendó al Consejo de Administración, al emitir sus conclusiones sobre ese Caso núm. 900, lo siguiente:

“Que tome nota con interés de que la utilización de ciertos locales ha sido reservada a las Organizaciones Sindicales representativas” (es preciso subrayar que en 1979 —fecha de la Resolución del Comité— el concepto de «Sindicatos más representativos» carecía de implantación legal en el Ordenamiento Jurídico Español) y que tome nota también de que la “Administración Pública y las Centrales Sindicales deben procurar en el plazo de un año encontrar una fórmula jurídica de cesión definitiva de estos bienes, lo cual no excluye la utilización de la vía parlamentaria para la adopción de decisiones definitivas en su oportunidad” (párrafo 262).

El contencioso de la cesión en usufructo de locales a favor de determinados Sindicatos por parte de diversos Gobiernos fue, asimismo, objeto de los Informe 57 (Caso núm. 248, párrafo 28); Informe 67 (Caso núm. 277, párrafo 60); Informe 79 (Caso núm. 361, párrafo 98), e Informe 104 (Caso núm. 522, párrafo 44).

El Comité de Libertad Sindical dictaminó en estos casos lo siguiente:

“De manera general, el hecho de que un Gobierno pueda conceder el usufructo de locales a determinadas Organizaciones o expulsar a una Organización de los locales que ocupaba para concederlos a otra, entraña el riesgo, aunque no sea esa la intención, de que se acabe por favorecer o desfavorecer a un Sindicato frente a los demás y se corneta así un acto de discriminación. Más precisamente, a/favorecer o desfavorecer a determinada

Organización frente a las demás, los Gobiernos podrían influir en el ánimo de los trabajadores cuando eligen a la Organización a que piensen afiliarse. Un Gobierno que obrare así de propósito deliberado infringiría además el principio contenido en el Convenio núm. 87, de que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos otorgados por este instrumento o a entorpecer su ejercicio legal y también, aunque más directamente, el principio que prevé que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de modo que menoscabe las garantías previstas por el Convenio. El Comité expresó la opinión de que, si desea dar ciertas facilidades a las Organizaciones Sindicales, convendría que el Gobierno las tratara a este respecto en pie de igualdad”.

Más recientemente, el 10 de enero de 1985, la Confederación Sindical de Trabajadores de Cataluña presentó queja ante el Comité de Libertad Sindical, por estimar, entre otros extremos, que el derecho al usufructo de parte del Patrimonio Sindical Acumulado, atribuido exclusivamente a los Sindicatos más representativos, conculcaba su derecho a la Libertad Sindical.

El Gobierno español alegó ante el referido Comité que “*la Ley Orgánica de Libertad Sindical se limitaba a ‘afirmar el derecho de los Sindicatos más representativos a obtener tales cesiones’ sin excluir de las mismas ab resto de las Organizaciones Sindicales”.*

El Comité —Informe 243, Caso núm. 1320, párrafo 111— reiteró una vez más su criterio con respecto a las facultades, competencias y privilegios de las Organizaciones Sindicales «más representativas», afirmando:

“El Comité, por su parte, recuerda que en varias ocasiones y especialmente respecto del debate del proyecto de convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, la Conferencia Internacional del Trabajo mencionó la cuestión del carácter representativo de los Sindicatos y admitió, en cierto modo, la distinción realizada, algunas veces, entre los diferentes Sindicatos, según su grado de representatividad. Por su parte, el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución de la OIT, consagra la noción de ‘Organizaciones Profesionales más Representativas’. Por consiguiente, el Comité ha estimado que el simple hecho de que la legislación de un país dado establezca una distinción entre las Organizaciones Sindicales más representativas y las demás Organizaciones Sindicales no puede, en sí, ser objeto de críticas. Sin embargo, es preciso que esa distinción no tenga como consecuencia la concesión a las Organizaciones más representativas —con carácter que deriva del mayor número de afiliados— de privilegios que vayan más allá de una prioridad en materia de representación con fines de negociación colectiva, de consulta por los Gobiernos o de designación de delegados ante los organismos internacionales. En otras palabras, la distinción realizada no debería dar lugar a que las Organizaciones Sindicales no reconocidas como más representativas se vieran privadas de los medios esencia/es de defensa de los intereses profesionales de sus afiliados y del derecho de organizar su gestión y su actividad, y de formular

su programa de acción previsto por el Convenio núm. 87 “[véase Informe 36, Caso núm. 190, párrafo 193 (Argentina), e Informe 217, Caso núm. 1061, párrafo 133 (España)].

Sobre esa base jurídica, y dado que la Ley Orgánica de Libertad Sindical no prejuzgaba tratamiento favorable alguno a favor de las Centrales Sindicales más representativas, el Comité —párrafo 116— consideró que:

“Teniendo en cuenta todas estas informaciones y después de tomar conocimiento del fallo del Tribunal Constitucional, el Comité estima que las disposiciones de la Ley Orgánica de Libertad Sindical no son incompatibles con los principios de Libertad Sindical”.

4. Insistiendo sobre la situación interna española de principios de los años 80, al objeto de subrayar la naturaleza de financiación indirecta que entraña la cesión en usufructo de locales a favor de los Sindicatos, y su interrelación con las subvenciones consagradas en las leyes de presupuestos generales del Estado, importa recordar el Acuerdo Nacional de Empleo.

En efecto, el 5 de julio de 1981, el Gobierno, CC.OO., UGT y la CEOE lograron un acuerdo de principios para la aprobación de concesiones salariales; creación de 350.000 puestos de trabajo y ampliación de la protección en los supuestos de desempleo y otras contingencias. Días más tarde se informó a los medios de difusión que existía un acuerdo entre el Gobierno y las Centrales Sindicales UGT y Comisiones Obreras, consistente en una subvención de 2.400 millones de pesetas constantes a consignar en los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios económicos 1982, 1983 y 1984, mediante la inclusión de una partida de 800 millones cada año en concepto de subvención a la consolidación sindical.

Varios diarios nacionales reprodujeron, el 13 de junio de 1981, el texto del Acuerdo, facilitado por la agencia EFE, con el siguiente contenido:

“La Administración facilitará a la firma de este acuerdo un inventario de los inmuebles procedentes del Patrimonio Sindical acumulado, vacantes el día 9 de junio de 1981.

En el plazo de un mes, la Comisión de Transferencias de la AISS negociará con las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional sobre Empleo, respectivamente, y asignará en usufructo o cesión de uso a las Organizaciones representativas de los trabajadores y empresarios de todos los inmuebles citados.

A primeros de septiembre de 1981 estarán entregados todos los locales que se hayan acordado en dicha negociación, siempre que exista acuerdo previo, respecto de los que correspondan a las Centrales Sindicales firmantes. Para aquellos inmuebles que tengan cargas que sea necesario liberar se acordará un plazo mayor en la negociación a que se refiere el párrafo segundo, dentro del plazo máximo del 1 de octubre.

En los proyectos de Presupuestos Generales del Estado para cada uno de los años 1981, 1983 y 1984 se consignará una partida de 800 millones de pesetas en concepto de subvención a la consolidación sindical, en pesetas de 1982. Las Centrales Sindicales firmantes presentarán una propuesta para la

distribución de las citadas subvenciones. Estas tendrán carácter de a cuenta de cualquier futura liquidación del Patrimonio Sindical acumulado. UGT y CC.OO. se comprometen a no plantear otras reclamaciones sobre el Patrimonio Sindical acumulado en un plazo de tres años”.

5. Consecuentemente, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, incluyó dicha partida presupuestaria de 800 millones, disponiendo el artículo 48, Capítulo 04, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, concepto 483:

“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 aquéllas”.

La subvención se concedía a las Centrales (todas) en proporción a su representatividad, sin exigirse los porcentajes de ‘implantación’, a que se refiere la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores y que reprodujo la Ley 9/1983, de 13 de julio, sobre Presupuestos Generales del Estado.

En contraste con la Ley de Presupuestos de 1981, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983, 1984 y 1985, concedieron el derecho a tales subvenciones, únicamente a las Centrales Sindicales más representativas, con práctica exclusión de todas las demás.

Dicha exclusión y el trato de favor así introducido movieron al Defensor del Pueblo a interponer los Recursos de Inconstitucionalidad núms. 687/83, 208/84 y 208/85, que fueron favorablemente resueltos por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 14 de febrero, 22 de febrero y 13 de junio de 1985.

En efecto, el Tribunal estimó que:

“La finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas, que no permite sostener que para su consecución... sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirle en exclusiva a las Centrales Sindicales más representativas mencionadas, como medida proporcionada...”

“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 situará en una posición superior a los demás...; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos” (fundamento jurídico 3).

“La vulneración de libertad sindical —artículo 28.1, en conexión con el artículo 7 de la Constitución—ya razonada, nos permite entrara considerar cuál debe ser el contenido del fallo”.

6. A lo que precede, debe añadirse, que las ayudas estatales de contenido económico a favor de los Sindicatos «más representativos» no se agotan en las anteriormente referidas.

Por el contrario, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983, 1984, 1985 y 1986 han venido incorporando partidas presupuestarias habilitantes de subvenciones o compensaciones económicas por participación de las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los órganos consultivos de los diversos organismos: Instituto Nacional de Empleo, Fondo de Garantía Salarial Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (hoy extinguido), Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Organización de Trabajos Portuarios, Instituto Español de Emigración (hoy Dirección General del Instituto Español de Emigración), Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (extinguido), etcétera.

Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 estableció diversos Programas «para la compensación económica por participación de Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los órganos consultivos de, entre otros, los organismos siguientes: INEM, por importe de 66.565.000 pesetas; FOGASA, 2.846.000 pesetas; Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1.864.000 pesetas; Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, 4.038.000 pesetas; Organización de Trabajos Portuarios, 2.613.000 pesetas; Instituto Español de Emigración, 6.532.000 pesetas, e IMAC, por importe de 68.908.000 pesetas.

Y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 asigna para tal fin la cantidad de 451.817.000 pesetas como «compensación económica para participación de Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los órganos consultivos». Dicha compensación económica —para el presente año, 451.817.000 pesetas—, otorgada a los Sindicatos y Organizaciones Sindicales «más representativos», adquiere, por su finalidad y cuantía, una indudable importancia con respecto al presente recurso.

En primer término, porque las referidas cantidades son compensaciones económicas por la realización de la única función que con carácter exclusivo les atribuye el artículo 6.3. a) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical: la representación institucional.

Y, en segundo lugar, porque la legitimación *ex lege* que los artículos 6.3 a) y 7.2 de dicha LOLS reservan, tanto a las Centrales Sindicales más representativas cuanto a las que obtuvieron el 10 por 100 en su ámbito respectivo (y, por tanto, no sólo a aquéllas) —«para la negociación colectiva en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores», es decir, la facultad de negociar convenios colectivos dotados de eficacia general y obligatorios—, legitimación generadora de un plus de actividad sindical, es compensable, en base al artículo 11.1 de la LOLS, a través del canon de negociación sindical, que puede establecerse en el convenio colectivo negociado.

Dicho de otro modo, el exceso de actividad sindical que la «mayor representatividad» genera es resarcido por el ordenamiento, bien a través de las «compensaciones económicas» comentadas, bien a través del canon de negociación a que faculta el referido artículo 11.1 de la LOLS.

7. La problemática suscitada por la cesión provisional del Patrimonio Sindical acumulado y la presunta vulneración del artículo 28.1 (en relación con el 14) de la Constitución, ha sido reiteradamente planteada ante el Defensor del Pueblo por diversas Centrales Sindicales, que alegaron la infracción del derecho de libertad sindical ante presuntas discriminaciones consumadas por la Administración Pública.

Así, las Quejas 22498/83, formulada por miembros del Secretariado y ha Comisión Ejecutiva de Comisiones Obreras del País Valenciano; 15.561/84, interpuesta por el Secretario General del Sindicato Unitario de Huelva; 16472/84, promovida por el Secretario General provincial de la Unión Sindical Obrera de Segovia; 16046/84, por el Secretario General de la Confederación de Trabajadores Independientes; 16452/84, por el Secretario Provincial de Vizcaya de Langite Sindikal Batasuna-Unión Sindical Obrera; 16838/84, por la Sección Regional de la Unión Sindical Obrera de Canarias; 16162/84, por el Secretario General de la Unión Sindical Obrera de Burgos; 19231/84, por el Secretario de la Unión Sindical Obrera de Navarra; 19428/84, por el Secretario Regional USO-Aragón; 20458/84, por el Secretario General de USO-Rioja; 1283/85, por el Presidente del Sindicato de Técnicos Textiles «El radium»; 2857/85, en nombre de la Unión Provincial de Valencia de USO; 6662/ 84, por el Secretario General de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT-AIT) y 20471/84, por el Secretario General de la Confederación Nacional del Trabajo, entre otras.

El Defensor del Pueblo, habida cuenta de la magnitud del problema y de la provisionalidad de las soluciones empleadas, frecuencia y reiteración de las quejas por parte de los Sindicatos excluidos de aquellas cesiones, formuló sugerencia al Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social recomendando:

“a) que se redacten con la mayor urgencia posible los anteproyectos legales pertinentes, afín de que se regularice la adscripción definitiva de los bienes integrantes de dicho Patrimonio Sindical, tanto el histórico cuanto el acumulado, no sin tener presente la originaria titularidad de los mismos, la pluralidad de los sujetos que contribuyeron a su formación y las finalidades, funciones y objetivos a que los bienes figuraban adscritos.

b) que mientras esas medidas no sean promulgadas, los Poderes Públicos competentes regulen cesiones provinciales de uso y disfrute del Patrimonio Sindical, dictando al efecto las disposiciones reglamentarias pertinentes, que expliciten los criterios y fundamentos utilizados para la elección de los cesionarios y la determinación de la superficie y naturaleza de los bienes a ellos cedidos, teniendo un estricto respeto al ‘contenido esencial’ del derecho fundamental de libertad sindical (que consagran los artículos 7 y 28.1 de la Constitución), así como el principio de igualdad ante la Ley y no discriminación, garantizado por el artículo 14 de la misma Norma Suprema y por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

En escrito de 10 de septiembre de 1984, registrado en entrada con el número 11791, el 28 de septiembre de 1984, el titular del Departamento de

Trabajo y Seguridad Social informa al Defensor del Pueblo que: *“Es propósito del Gobierno llevar a efecto, por medio de las disposiciones legales correspondientes, la devolución del Patrimonio Sindical histórico a las Organizaciones Sindicales a las que les fue incautado a raíz de la Guerra Civil, y la adjudicación del Patrimonio Sindical acumulado a las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales más representativas”*.

Los últimos tres párrafos del escrito reiteraban la utilización del mismo criterio de «mayor representatividad», relacionaban el número de bienes cedidos por la actual Administración —evidenciándose que ni un solo bien del Patrimonio Sindical acumulado que se cuantificaba había sido cedido a Centrales Sindicales que no fueran «más representativas»; y subrayaba que el número de locales susceptibles de cesión era, ya en aquel entonces, muy reducido.

En efecto, el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social afirmaba literalmente lo siguiente:

“El criterio que se ha mantenido en el proceso de las cesiones en uso a las Organizaciones Empresariales y Sindicales ha sido el señalado en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores respecto a la representatividad de aquéllas en el ámbito estatal o en el ámbito de Comunidades Autónomas, habiéndose seguido, en todo momento junto a este criterio, una norma de imparcialidad a todos los efectos, sin pretensión de favorecer a unas centrales más que a otras, llegándose incluso, a respetar, en muchos casos, los acuerdos de carácter provincial que entre las Centrales mayoritarias se han suscrito para el reparto equitativo de las cesiones de locales.

Hasta el 6 de julio del corriente año, y por la actual Administración, se habían realizado las siguientes concesiones: UGT, 62 locales del Patrimonio acumulado y 27 locales del Patrimonio histórico; CC.OO., 56 locales del Patrimonio acumulado y 6 locales del Patrimonio histórico; INGT, 3 locales del Patrimonio acumulado; CNT, 2 locales del Patrimonio histórico, y CEOE, 9 locales del Patrimonio acumulado.

Finalmente, hemos de manifestar a V.E. que por estar muy avanzados los estudios pertinentes para la redacción del Proyecto de Ley que ha de regular la devolución del Patrimonio Histórico y la adjudicación del Patrimonio acumulado, no se considera pertinente, dicho sea con todos los respetos, el dictar las disposiciones reglamentarias que regulen las cesiones provisionales de uso y disfrute del Patrimonio Sindical, por cuanto, por otra parte, quedan, en realidad, muy pocos espacios libres a repartir provisionalmente en los edificios integrados en el referido Patrimonio”.

A mayor abundamiento y con ocasión de la investigación iniciada en torno a la queja AI T6 662/84, formulada por CNT-AIT, ante presunta discriminación sindical en la cesión del Patrimonio Sindical acumulado e incumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1983 —Recurso de Amparo 251/82—, el Subsecretario de

Trabajo y Seguridad Social afirma, en el punto 5 de su escrito de 10 de julio de 1985:

“Finalmente, respecto a los argumentos, razones y criterios que aconsejaron a este Departamento a efectuar cesiones provisionales de bienes del Patrimonio Sindical a terceros Sindicatos y no a CNT, no obstante el contenido de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, se pone en conocimiento de V.I. que en todo caso el criterio jurídico que se ha sustentado y que en el futuro habría de sustentar una eventual cesión de bienes sería siempre el de la mayor representatividad sindical, una vez vea la luz la Ley Orgánica de Libertad Sindical, pendiente hoy de Recurso previo de Inconstitucionalidad. Criterio legal éste que, por lo demás, habría de tener su adecuado desarrollo en virtud de la oportuna Ley sobre cesión de bienes del Patrimonio Sindical acumulado, actualmente pendiente de aprobación como Proyecto de Ley por parte del Consejo de Ministros”.

8. Es de singular relieve recordar que la relación entre la cesión provisional del uso de locales sindicales y el derecho de libertad sindical ha sido ya objeto de varias resoluciones judiciales dictadas por nuestros Tribunales de Justicia.

Así, el Sindicato Unitario (SU) solicitó del Ministerio de Trabajo y de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS), en escritos de 21 de mayo de 1979 y 22 de mayo de 1979, cesión de locales del Patrimonio Sindical para el ejercicio de la actividad sindical que le es propia y en las mismas condiciones otorgadas a otras Centrales (CC.OO., UGT, USO). Denegada la petición por silencio administrativo, SU interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4a) de la Audiencia Nacional, invocando, entre los fundamentos jurídico-materiales, los artículos 9.2, 14 y 28 de la CE, 3.2 del Convenio 87 de la OIT, 1.1 del Convenio 98 de la OIT, entre otros, y alegando ser objeto de una discriminación atentatoria a la libertad sindical y lesiva para los propios intereses y los de sus afiliados.

La Audiencia Nacional, en Sentencia de 2 de abril de 1980 —confirmada en todos sus extremos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, previa apelación de parte, el 3 de octubre de 1980 (AR 3735)—, resolvió que *“la concesión de uso de locales a unas Organizaciones Sindicales y no a otras, sin sujeción a unos criterios objetivos, en cuanto pueden favorecer o desfavorecer a un Sindicato respecto a otro, es atentatoria a la libertad sindical y concretamente a la del Sindicato Unitario, y que la Administración debe cesar en ese tratamiento discriminatorio, poniendo fin a esa situación actual respecto al Sindicato recurrente...”*.

Especial alcance tiene la doctrina que se reafirma en uno de los Considerandos de esa Sentencia:

“Que el artículo 28.1 de la Constitución Española, y anteriormente los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional de Trabajo, ratificados por España, consagran el principio de libertad sindical, declarando categóricamente aquél que ‘todos tienen derecho a sindicarse libremente’ y los

segundos que 'las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal' (artículo 3.2 del Convenio 87), y que 'los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo (artículo 1.1 del Convenio 98); protección que también se prevé en el artículo 2.2 de la Ley 19/1977, reguladora del Derecho de Asociación Sindical. Conjunto de disposiciones normativas que abonan razonadamente el que los actos en favor o que impliquen una distinción por parte de la Administración, es decir, un trato diferente que no obedezca a criterios de objetividad respecto a las Organizaciones Sindicales, puedan subsumirse como atentatorias a la libertad de sindicación, en cuanto signifiquen acciones de un Sindicato con postposición o exclusión de otros".

9. Por su parte, este Tribunal Constitucional ha emitido dos concretos pronunciamientos sobre este mismo problema:

a) La Sentencia 99/1983, de 16 de noviembre, dictada en Recurso de Amparo interpuesto por la CNT sentó dos principios fundamentales:

La cesión de locales es un medio útil para favorecer el cumplimiento de la función que en un régimen democrático se atribuye a los Sindicatos, sino del interés público, que reclama unas Organizaciones Sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción.

Al favorecer a unas Centrales en la cesión de locales y excluir a otras, se origina una vulneración sindical, tanto individual, por influir en el número de los trabajadores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegan; se infringe la prohibición de intervención de autoridades públicas en menoscabo de los derechos derivados de la libertad sindical (...) (fundamentos jurídicos 2 y 3).

b) En la Sentencia 98/1985, de 29 de julio, dictada con ocasión de los Recursos previos de Inconstitucionalidad acumulados núms. 584, 585 y 594, todos ellos de 1984, contra el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, el Tribunal considera que el artículo 6.3. f) no supone, como entienden los recurrentes, una atribución exclusiva y excluyente a favor de los Sindicatos más representativos, de la facultad de obtención de cesiones temporales de inmuebles, y expresamente entiende que:

"Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [artículo 6.3 f)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los Sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto, en relación a los Sindicatos a que se refiere el artículo 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los Sindicatos más representativos. Puesto que el artículo 6.3. f), efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de

constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el artículo 6.3. fi del Proyecto no es inconstitucional”.

10. Los «Boletines Oficiales de las Cortes Generales» y los «Diarios de Sesiones» correspondientes reproducen las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado y los debates parlamentarios con tal motivo generados.

De todos los preceptos del mentado Proyecto de Ley fue el tercero, y concretamente el inciso “*con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos...*”, el que originó el debate más arduo y complejo.

Los Grupos Parlamentarios Popular, Mixto y Centrista elevaron sus críticas y enmiendas al artículo 3 del Proyecto, para evitar la inconstitucionalidad del privilegio o preferencia otorgado a favor de los Sindicatos más representativos («Diario de Sesiones», núms. 246, año 1985, pág. 10993 y siguientes, entre otros).

11. En el «Boletín Oficial del Estado», del 14 de enero de 1985, fue publicada la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado (LPSA):

a) El 7 de febrero de 1985 tuvo entrada en el Registro del Defensor del Pueblo la queja núm. 1759/86, interpuesta por don Ceferino Maestú Barrio, Secretario General de la Confederación de Trabajadores Independientes, solicitando interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la referida Ley, por cuanto la preferencia otorgada a favor de los Sindicatos más representativos lesionaba, a juicio del promovente, el artículo 28.1 de la Constitución.

b) El 13 de marzo de 1986, don José March Jou —num. 3420/86 de Registro de entrada— formuló, en nombre de la Confederación Nacional de Trabajadores, solicitud de interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra:

“Toda la Ley, por atentar contra los principios de equidad e interdicción de la arbitrariedad y por incumplimiento del artículo 9.1 de la Constitución.

La utilización de la expresión ‘más representativas’ en los artículos 3, 4.2, 5.2, 6.2 y 7, Disposición Transitoria y Disposición Adicional Primera”.

c) El 9 de abril de 1986, fue anotada con el núm. 4450/86 del Registro del Defensor del Pueblo la queja promovida por don Ramón Arnabat Mata, Secretario General de la Central Autónoma Sindical de L’Alt Penedés (CAS), en la que se solicitaba igualmente la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra la misma Ley 4/1986, de 8 de enero, por análogos motivos y razones que los alegados en la queja núm. 3420/86.

d) El Secretario Coordinador de la Confederación Xeral de Traballadores Galegos (CXTG) formuló, a su vez, la queja núm. 4509/86, recibida en el Registro del Defensor el 10 de abril de 1986, solicitando la interposición de dicho Recurso de Inconstitucionalidad, en base a los supuestos, razones y motivos alegados en las quejas núms. 3420/86 y 4450/86,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Metodológicamente importa, en primer término, delimitar el alcance normativo del inciso *“con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, y el resto del Ordenamiento Jurídico”*, contenido en el artículo 3 de la referida Ley de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, de 8 de enero de 1986.

Dicho artículo 3.1, dispone:

“Los bienes y derechos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley serán objeto de cesión en uso a favor de los Sindicatos de Trabajadores y de las Asociaciones Empresariales, con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical y el resto del Ordenamiento Jurídico...”.

Como quiera que el precepto transcrito no precisa el alcance, extensión, límites y proporciones de la preferencia establecida, para determinar su compatibilidad constitucional ha de acudir al significado conceptual del término, y a otros preceptos de la Ley que esclarezcan su alcance y consecuencias.

El Diccionario de la Real Academia Española, en su vigésima edición (1984) reproduce la definición siguiente del vocablo «preferencia»:

“Primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento // 2. Elección de una cosa o persona, entre varias”.

Dicho de otro modo, y transfiriendo la definición a la preferencia» introducida en el artículo 3 de la Ley 4/1986, a favor de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones Empresariales «más representativos» implica patentemente una primacía, ventaja o prioridad para la cesión en uso de los bienes integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado o un derecho prioritario a ser elegidos o seleccionados, entre todos los Sindicatos y Asociaciones Empresariales concurrentes, como cesionarios o adjudicatarios del uso del Patrimonio Sindical Acumulado, objeto de la cesión.

Lógicamente, tal primacía, ventaja o prioridad generan, en supuestos como el presente, de mayor demanda que oferta de bienes cedibles, no sólo un tratamiento de favor hacia las entidades calificadas como preferentes — con el consiguiente disfavor y perjuicio de las restantes—, sino también una exclusión de las preteridas o pospuestas, al menos en lo que respecta a los bienes cedidos a las «más representativas», en virtud de tal privilegio preferencial.

Privilegio que, por otra parte, y de conformidad con lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley, no supone un simple derecho acrecentado en el reparto, en base a un criterio de simple proporcionalidad respecto a la implantación de su entidad, sino un *“prius”* de atribución, aplicable por encima y con independencia de una mera distribución proporcional.

En efecto, el artículo 5.2 de la Ley 4/1986 dispone textualmente:

“La preferencia a que se refiere dicho artículo 3 y las cesiones efectuadas en virtud de la misma, estarán supeditadas siempre al mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria correspondiente, caducando, en todo caso, por incumplimiento de los requisitos a los que se condicionó su otorgamiento”.

Dicho de otro modo, la condición de «mayor representatividad» es por sí misma condición autónoma y suficiente para recibir cesiones de uso de locales, con independencia de las cesiones que correspondieren a tales entidades «en atención a su representatividad global» artículo 5.4, *“in fine”*).

Bien entendido que tal preferencia y «las cesiones efectuadas en virtud de la misma» quedan supeditadas al cumplimiento de una *“conditio sine qua non”*: el «mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria correspondiente. Régimen éste de caducidad que no se predica, *mutatis mutandi*, de las cesiones otorgadas a las entidades «más representativas» «en atención a su representatividad global, ni a las hipotéticamente atribuibles a las entidades «no más representativas» por el mismo concepto de implantación o representatividad proporcional.

De ello se desprende forzosamente la conclusión de que el legislador prevé dos criterios distintos —y difícilmente conjugables— para la cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado.

El primero (artículos 3 y 5.2) consiste en un privilegio preferencial a favor de las entidades «más representativas» y es, a consecuencia de la indeterminación de su alcance y proporciones, de tal trascendencia, que el segundo —criterio de representatividad nacional difusamente transferido al ámbito autonómico— queda condicionado, en una relación inversa de proporcionalidad, a la extensión e intensidad —no legalmente previstas— del primero.

Habida cuenta de que *“las cesiones se efectuarán de acuerdo con criterios de distribución geográfica por Comunidades Autónomas”* (artículo 5.4), el privilegio preferencial podrá ser alegado por todas las entidades más representativas y en tantas ocasiones como distribuciones por Comunidades Autónomas se efectuaren.

Con la circunstancia agravante de que la oscura redacción del artículo 5.4 pudiera posibilitar la interpretación de que el porcentaje de implantación global, es decir, nacional, se aplicaría en cada comunidad autónoma —al omitirse toda referencia expresa a la implantación a nivel autonómico— con la consiguiente marginación de las entidades con fuerte implantación territorial y reducida representatividad global.

Sería entonces —esto es— cuando el término —entidad beneficiaria», a que se refieren coincidentemente los núms. 2 y 4 del artículo 5 de la Ley, quede identificado con el de entidades «más representativas»— cuando se lograría una perfecta sincronía entre los criterios «preferencial» y «proporcional»: las cesiones se atribuirían a las entidades «más representativas» «en atención a su representatividad global».

Redacción ésta, similar a la ya utilizada para la distribución de las subvenciones a las Centrales Sindicales por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983, 1984 y 1985, y declarada inconstitucional por las Sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de febrero, 22 de febrero y 13 de junio de 1985.

2.1 Téngase —como pudiera facultar una interpretación coordinada de los artículos 3, 5.2 y 5.4 de la Ley impugnada— por exclusiva y excluyente “*la preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos*”, o simplemente considérese como una primacía, ventaja o prioridad exclusivas de las entidades «más representativas» en la cesión de uso del Patrimonio Sindical Acumulado, lo cierto es que el disfrute de tal privilegio entraña una discriminación en contra de las entidades preteridas, pospuestas o marginadas del reparto, no obstante su posible derecho al mismo, en virtud de su representatividad proporcional, en beneficio de las que, alegando su *status* de «más representativas», han obtenido el beneficio del privilegio preferencial y disfrutado de cesiones en proporción superior a su implantación o representatividad.

Planteada así la cuestión, el problema estriba en determinar si la prioridad, primacía o ventaja reconocida por los artículos 3 y 5.2 de la Ley 4/1986 y el trato preferencial que tal privilegio comporta —posibilitando cesiones a favor de las entidades más representativas en cuantía superior a la permitida por un mero criterio de proporcionalidad en la implantación, con las pretericiones consiguientes originadas por el carácter exclusivo y excluyente del privilegio—, es acorde con el derecho de libertad sindical reconocido en los artículos 28.1 y 7 de la Constitución.

La Constitución consagra la libertad sindical en dos preceptos que se ubican en lugares de importancia privilegiada: el artículo 7, incluido el Título Preliminar, y el artículo 28.1, emplazado bajo la rúbrica dedicada a los «derechos fundamentales» y «libertades públicas».

El artículo 28.1 establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente y especifica que la libertad sindical comprende el derecho a fundar Sindicatos y a afiliarse al de su elección, prohibiendo la afiliación sindical obligatoria.

En cuanto a las Organizaciones Empresariales —afectadas, asimismo, por la preferencia objeto de debate—, si bien la Ley Orgánica de Libertad Sindical manifiesta en su Exposición de Motivos que no se ocupa de «desarrollar el derecho a la libre sindicación de los empresarios» y establece en su Disposición Derogatoria la vigencia de la Ley/1977 para las Organizaciones Empresariales, «cuya libertad de sindicación se reconoce a efectos de lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Constitución Española y de los Convenios Internacionales suscritos por España», este Tribunal Constitucional, en el Auto de 22 de febrero de 1984, afirmó que “...*el artículo 28 de la CE no comprende más que la sindicación de trabajadores, pero no la empresarial, cuya cobertura constitucional se encuentra en la genérica*

libertad de asociación del artículo 22 de la misma...” (fundamento jurídico 1).

A ambas asociaciones se refiere, por su parte, el artículo 7 de la CE, al señalar que los Sindicatos de Trabajadores y las Asociaciones Empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, añadiendo que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la CE y a la Ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2.2. La Constitución reconoce, pues, la libertad para la creación de Sindicatos y la libertad de los Sindicatos en el ejercicio de su actividad. De ello, debe inferirse que cualquier actuación del Estado en relación a los Sindicatos ha de respetar la libertad sindical, y, por ello, este Tribunal Constitucional viene reiteradamente considerando 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 (Sala Primera, Sentencia 23/1983, de 25 de marzo, «B.O.E.» de 27 de abril, Fundamento Jurídico 2; Sala Segunda, Sentencia 99/1983, de 16 de noviembre, «B.O.E.» de 14 de diciembre, fundamento jurídico 2, y Sentencias 20/1985, de 14 de febrero, «B.O.E.» de 5 de abril y 26/1985, de 22 de febrero, «B.O.E.» de 27 de marzo).

Consecuentemente con lo que antecede, este Tribunal Constitucional, en la Sentencia 26/1985, de 22 de febrero, Fundamento Jurídico, dictada con ocasión del Recurso de Inconstitucionalidad núm. 687/83, interpuesto 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*”, contenido en la Sección 19 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983, declaró:

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

Con idéntico rigor argumental, este mismo Tribunal, justificando, en términos constitucionales, la «singular posición jurídica a efectos tanto de participación institucional como de acción sindical», reconocida por la Ley Orgánica de Libertad Sindical a favor de los Sindicatos más representativos, precisó en la Sentencia de 19 de julio de 1985:

“Como se desprende de lo anterior, el planteamiento jurídico-constitucional del tema no puede prescindir de dos principios derivados del texto constitucional, cuya compatibilidad es preciso garantizar. En primer lugar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los Sindicatos, derivado del artículo 28.1 de la CE (en relación con el artículo 14); en segundo, el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el artículo 7 de la CE y sería

obstaculizado por una defensa a ultranza del primero. En la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites, tal y como en el fondo vienen a reconocer los recurrentes, que no rechazan la existencia de los Sindicatos más representativos ni la atribución a los mismos de determinadas prerrogativas, aunque no admitan la regulación legal. Ello se desprende también de la Jurisprudencia Constitucional, que no ha rechazado el concepto y sus consecuencias, así en las Sentencias núm. 53/1982, de 22 de julio ("B.O.E." de 18 de agosto), y núm. 65/1982, de 10 de noviembre ("B.O.E." de 10 de diciembre), en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se vería perjudicada por una atomización sindical. Omitiendo ahora la cuestión relativa a los criterios determinantes de la mayor representatividad, el Tribunal ha centrado sus pronunciamientos en las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los mismos, para admitir los supuestos de representación institucional ante órganos administrativos (Sentencia 4/1982, ya citada), representación ante la OIT (Sentencia 65/1982, también ya citada) y negociación colectiva de eficacia general (Sentencias 4/1983, de 28 de enero; 12/1983, de 22 de febrero, y 73/1984, de 27 de junio, en ninguno de los cuales se estimó vulneración de los artículos 14 y 28.1 CE, y para rechazar, en cambio, por vulneración de la libertad sindical, y no ser consecuencia del concepto 'la concesión de subvenciones para fines generales de todos los Sindicatos con exclusión de los demás'. (Sentencias 20/1985, de 14 de febrero y 26/1985, de 22 de febrero).

Reconocido, pues, que en el derecho de libertad sindical está implícita la exigencia de igualdad entre las diferentes Organizaciones Sindicales y la prohibición de injerencia de los Poderes Públicos a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad de ejercicio de la actividad sindical, en el supuesto de que una prerrogativa, ventaja o prioridad fuese reconocida a unos Sindicatos y negada a otros, sería preciso determinar, al objeto de apreciar su compatibilidad con la Constitución (artículos 7, 28.1 y 14), si la desigualdad así generada está o no desprovista de una justificación objetiva razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada...

3.1. Centrado así el debate, ha de volver a recordarse el artículo 4.2 de la analizada Ley 4/1986, que dispone:

"El objeto de las cesiones a los Sindicatos de Trabajadores y Organizaciones Empresariales es el de satisfacer directamente sus necesidades de funcionamiento y organización, y, en especial, las de aquéllos que por su condición de más representativos deben cumplir las funciones que les atribuye la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el resto del Ordenamiento Jurídico".

Considerando que las funciones atribuidas por el legislador a los Sindicatos y Asociaciones Empresariales más representativos (artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, modificada por el artículo 1 de la Ley 32/1984, de 2 de agosto) difieren en su alcance y contenido, es menester proceder a su

tratamiento por separado, al objeto de determinar la relevancia de las mismas como causa justificante del privilegio o preferencia que con carácter exclusivo se confiere a las entidades más representativas.

3.2. De las funciones atribuidas a los Sindicatos por el artículo 6.3. de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, sólo una (según el contenido del artículo 7.2 y el fundamento jurídico 11 de la Sentencia de este Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1985) se confiere con carácter exclusivo a los Sindicatos de Trabajadores más representativos: la representación institucional [artículo 6.3 a)].

El resto de las funciones o prerrogativas se conceden, asimismo, a los Sindicatos que cuenten con un 10 por 100 de representantes en el ámbito afectado.

Este Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 19 de julio de 1985 (fundamento jurídico 8), declara:

“De la lectura conjunta de los artículos 6 y 7 se obtiene que las funciones previstas en los apartados b (negociación colectiva), c (participación en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas), d (participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo), e (promoción de elecciones sindicales) y g) (cualquier otra función), del artículo 6.3, se reconocen tanto a las organizaciones que tengan la consideración de más representativas en el ámbito afectado. En la medida en que este ámbito no coincida con el de medición de la mayor representatividad (territorial: Estado y Comunidad Autónoma, funcional: Intersectorial), significa esto que tales funciones se reconocen en un ámbito territorial y funcional específico a las Organizaciones Sindicales que cuenten con un 10 por 100 de los representantes en dicho ámbito, así como a las organizaciones de dicho ámbito que estén afiliadas, federadas o confederadas a una organización más representativa en el ámbito estatal o de Comunidad Autónoma”.

En lo que respecta a la obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos [artículo 6.3 f)], no reconocida expresamente por la Ley Orgánica de Libertad Sindical a los Sindicatos que no disfruten de la consideración de «más representativos» que cuenten, no obstante, con un 10 por 100 de representatividad en el ámbito afectado, el Tribunal Constitucional, en la reiterada Sentencia 98/1985, dictada por el Pleno con ocasión de los Recursos previos de Inconstitucionalidad números 584, 585 y 594, y ante la alegación formulada por los recurrentes de que la atribución de tal beneficio con carácter excluyente vulneraba los artículos 28.1 y 14 de la CE, sentó (en el fundamento jurídico 11) la siguiente doctrina fundamental:

“Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [artículo 6.3 f)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los Sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los Sindicatos a que se refiere

el artículo 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los Sindicatos más representativos. Puesto que el artículo 6.3. f), efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el artículo 6.3. f) del Proyecto no es inconstitucional”.

La única función, por tanto, atribuida con exclusividad a las Centrales Sindicales más representativas es la de ostentar la representación institucional en determinados organismos públicos (INEM, IMAC, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Fondo de Garantía Salarial, Instituto Español de Emigración —hoy Dirección General—, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social —extinguido—, Instituto Nacional de la Salud, Instituto Nacional de la Seguridad Social, etc.); y, a tal efecto, ha de insistirse en que desde el año 1983 las Leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido consignando partidas presupuestarias —tal y como precisa el antecedente sexto del presente escrito de demanda—, al objeto de compensar económicamente a las Centrales Sindicales y Asociaciones Empresariales de los gastos que aquella participación pudiera comportar.

En concreto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, consigna en el Servicio 19.01 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Programa 484, 451.817.000 pesetas en concepto de «compensación económica por participación de Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los órganos consultivos».

En consecuencia, si la única función atribuida a los Sindicatos mas representativos —la representación institucional— genera una compensación económica por la actividad que su ejercicio puede comportar, y si las demás funciones, ligadas a las necesidades de «funcionamiento y organización» son comunes a todos los Sindicatos, pues a todos ellos incumbe la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores (artículo 7 de la CE), ha de sostenerse, en consecuencia, que el único criterio de reparto o cesión, constitucionalmente válido, es el de la proporcionalidad a la representatividad o implantación sindicales.

Así lo declaró este Tribunal, con toda justicia, en sus Sentencias de 14 de febrero, 22 de febrero y 13 de junio (ya citadas en recursos de Inconstitucionalidad, interpuestos por el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de su deber):

“La defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la CE 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 no pone el acento en los fines de promoción —que cita expresamente— dentro de los cuales han de incluirse

las actividades socioculturales y de formación, si partimos, como es obligado, de la distinción que efectúa el artículo 7 de la CE entre la defensa y promoción de los intereses”.

“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 atribuirle en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional Sexta del Estatuto del Trabajador contempla y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué Organizaciones Sindicales tienen capacidad representativa ‘a los efectos que ostentan la representación institucional de los intereses de los trabajadores’ ante la Administración Pública y 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”.

En consecuencia, con este ecuaníme criterio jurisprudencial se desprende la que sería una calificación sobre la validez constitucional de unas hipotéticas subvenciones otorgadas a las Centrales Sindicales, «con preferencia de las que ostenten la condición de más representativas» y sin perjuicio de que tal preferencia y las cantidades concedidas en virtud de la misma estuvieran supeditadas siempre al mantenimiento de la condición de más representativas.

4. El concepto de asociación empresarial más representativa «a efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas...» se halla recogido en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, de 10 de marzo de 1980, modificada por el artículo único de la Ley 32/84, de 2 de agosto. Su texto dispone lo siguiente:

“A efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las Asociaciones Empresariales que cuenten con el 10 por 100 o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal.

“Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Las Organizaciones Empresariales que tengan la condición de más representativas, con arreglo a esta Disposición Adicional, gozarán de

capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente”.

Los mismos argumentos jurídicos —*mutatis mutandi*— aducidos con respecto a los Sindicatos de trabajadores son válidos en relación con la preferencia otorgada a las Asociaciones Empresariales más representativas, sin más alteraciones que las impuestas por la concreción de la función exclusiva atribuida por la referida Disposición Adicional Sexta y la entidad del derecho conculcado, que, de no reconocerse el derecho de libertad sindical a favor de los empresarios, sería el artículo 14 de la Constitución Española en relación con el 22 de la misma norma, por cuanto la preferencia, primacía, ventaja o prioridad concedida a las Asociaciones Empresariales más representativas discrimina, sin justificación objetiva y razonable, a las que carecieren de aquel *status* institucional, en lo que a subvenciones o a cesión en uso de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado.

5. Añádase a las consideraciones precedentes, que el contencioso de la cesión de locales por parte de diferentes Gobiernos a ciertas Centrales Sindicales excluyendo a otras, ha sido en diferentes ocasiones —tal como se ha reflejado en el antecedente tercero del presente escrito— planteado ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo.

Recapitulando por su importancia la doctrina de dicho Comité, resaltan los siguientes principios esenciales:

a) La distinción entre Organizaciones Sindicales más representativas y las demás Organizaciones Sindicales es plenamente admisible cuando tal distinción no genere privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en la negociación colectiva, consultas con los Gobiernos o designación de delegados en organismos internacionales.

b) La concesión del usufructo de locales a favor de determinadas Organizaciones Sindicales entraña el riesgo de que se favorezca a un Sindicato frente a otros, consumándose un acto de discriminación, influyéndose en el voto sindical de los trabajadores y generando una intervención pública contraria al Convenio 87 de la OIT.

c) La intervención pública en materia de ventajas no debería ser de tal naturaleza que influyese indebidamente en la elección por los trabajadores de la organización a que deseen afiliarse (Informe 91, Caso núm. 376, párrafo 31; Informe 143, Caso núm. 655, párrafo 40).

En consonancia con estos principios, este Tribunal Constitucional —al igual que la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, cuya doctrina quedó recogida en los antecedentes de este escrito— declaró netamente en su Sentencia de 16 de noviembre de 1983, Sala 2.^a (dictada en el Recurso de Amparo 251/1982, interpuesto por la Confederación Nacional de Trabajo) que:

“... El disfrute por determinadas Centrales con exclusividad del uso de locales procedentes del Patrimonio Sindical Acumulado... conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiadas en relación con las excluidas,

que pueden originar una vulneración de la libertad sindical, tanto individual, por influir en el número de los trabajadores, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medias de acción que a otras se niegan...” (fundamento jurídico 2).

“La realidad muestra, sin embargo, que la vulneración se ha producido precisamente no porque se hayan hecho determinadas atribuciones o no se hayan anulado las ya hechas, sino por no haberse atribuido a la CNT en igualdad de condiciones —y en la cuantía y proporción que pudiera eventualmente resultar de la aplicación de un criterio válido— que a las centrales beneficiadas...” (fundamento jurídico 3).

De ahí que el Tribunal Constitucional declarara categóricamente, *“el derecho de la recurrente a no ser discriminada en su derecho de libertad sindical en la cesión del uso de locales de la Asociación Institucional de Servicios Socioprofesionales”*, y ello a pesar de que tanto el Abogado del Estado como los representantes de las Organizaciones Sindicales personados en Autos alegaron que la Administración había aplicado el criterio de Sindicato más representativo, *status* del que carecía la recurrente.

Para ese Alto Tribunal al no haberse atribuido las cesiones a la CNT «en igualdad de condiciones y en la cuantía y proporción que pudiera eventualmente resultar de la aplicación de un criterio válido...», se había consumado una discriminación contraria al artículo 28.1 (en relación con el 14) de la Constitución.

6. De cuanto antecede, se desprenden las siguientes conclusiones:

6.1. La preferencia a que se refiere el artículo 3.1, de la Ley 4/1986, de 8 de enero, y «las cesiones efectuadas en virtud de la misma» (artículo 5.2), comportan una primacía» ventaja, prioridad o privilegio a favor, exclusivamente, de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones Empresariales más representativos, que por tal concepto y por encima de sus índices concretos de implantación sindical, participan en la cesión del Patrimonio Sindical Acumulado en mayor proporción a la exigida por el principio de igualdad (del que el criterio de proporcionalidad, respecto a la real implantación, no es sino una manifestación concreta), generando así una discriminación de las entidades preteridas, pospuestas o marginadas del reparto y, en consecuencia, su indiscutible derecho a la cesión de bienes del Patrimonio Sindical, en virtud de su implantación efectiva, se cercena en la cuantía necesaria —llegando incluso hasta su privación total—, para posibilitar el «plus preferencial» que aquel privilegio conlleva.

6.2. El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto coloca a las Centrales Sindicales y a las Asociaciones Empresariales más representativas en una situación de privilegio dentro del conjunto sindical y empresarial de referencia, engendra una desigualdad jurídica y de hecho de innegable relevancia constitucional.

6.3. La desigualdad que tal privilegio entraña consume un evidente trato discriminatorio, al estar desprovista de una justificación objetiva y

razonable, tanto en relación con la finalidad, como respecto a los efectos de la preferencia considerada:

6.3. a) En lo que a la finalidad concierne, porque el objetivo de las cesiones —satisfacción directa de las «necesidades de organización y funcionamiento de las entidades» (artículo 4.2) atañe por igual a todas las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales, pues a todas compete la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (artículo 7 de la CE), sin que su disfrute, implantación o representatividad justifique más desigualdad que la exigida por un mero criterio de proporcionalidad.

Por otra parte, y en lo atinente a la exclusividad de las funciones atribuidas a las entidades más representativas, sólo una —la representación institucional— les es asignada con carácter exclusivo; y a mayor abundamiento, en compensación por el desempeño de la misma, reciben importantes cantidades con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, además de su mayor participación en las subvenciones que con carácter general consignan las Leyes de Presupuestos Generales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

6.3. b) En lo que concierne a los efectos del privilegio conferido y su proporcionalidad con la finalidad perseguida —para cuya consecución práctica se precisa, no el mantenimiento de la desigualdad, sino su total erradicación—, la falta de precisión del alcance, límites y proporciones de «la preferencia» a que se refiere el artículo 3 y las cesiones efectuadas en virtud de la misma», condiciona, hasta el límite mismo de su existencia, los derechos de las entidades no privilegiadas, restando a la norma las condiciones de claridad» certeza y predictibilidad exigidas por el principio de seguridad jurídica —artículo 9.3 de la CE— y a las consecuencias de ella dimanantes.

6.4. El privilegio conferido a las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales más representativas, excede de «la prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los delegados ante los Organismos Internacionales» (Informe 36, Caso núm. 190, párrafo 193).

6.5. La concesión del beneficio material que tal privilegio comporta, a favor de unos concretos Sindicatos, genera un indiscutible trato de favor frente a otros, que vulnera el principio que el Poder Público no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y él a su derecho a no ser discriminadas entre sí por parte de aquél, de modo arbitrario o irrazonable (Sentencias del Tribunal Constitucional 23/1983, de 25 de marzo, 16 de noviembre de 1983, 14 y 22 de febrero y 15 de junio de 1985).

6.6. La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» frente al resto de los Sindicatos, quebranta o pone en peligro derechos esenciales integrantes del derecho a la libertad sindical, como son los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de Sindicatos, pues puede originar una indirecta presión en el

ejercicio de los derechos sindicales por parte de los Poderes Públicos y puede conducir a una orientación de su afiliación hacia los Sindicatos privilegiados, pues como este mismo Tribunal ha puntualizado *“la situación creada con lleva 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 colectivo, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegan...”* (Sentencia de 16 de noviembre de 1983, Sala Segunda, en Recurso de Amparo 251/82, Fundamento Jurídico 2).

6.7. El trato de favor dispensado a las Asociaciones Empresariales más representativas, en tanto carente de justificación objetiva y razonable, comporta una discriminación contraria al artículo 14 de la CE en relación con su artículo 22.

En su virtud,

SUPLICO

Al Tribunal Constitucional que teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo; tener por interpuesta demanda de Recurso de Inconstitucionalidad contra el inciso *“con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, y el resto del Ordenamiento Jurídico”* contenido en el artículo 3.1 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, publicada en el «B.O.E.» del día 14 de enero de 1986, y contra el artículo 5.2 de la citada Ley; dar traslado de ella al Congreso de los Diputados y al 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 tales disposiciones y la nulidad de las mismas y, al amparo del artículo 39 de la LOTC la de aquellas otras a las que el Tribunal considere oportuno extenderse por conexión o consecuencia.

Firmado: Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.