

Recurso núm. 1/1984, interpuesto el 28 de marzo, 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*.

Constitución: Arts. 28.1, 7 y 14.

Queja núm.: 22613/83.

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 de Eduardo Dato, 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidades que me confiere la Constitución 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 22 de marzo de 1984, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

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*

* Cfr. la sentencia recaída en este recurso, en el apartado II de esta obra.

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, publicada en el «B.O.E.» del día 30 de diciembre, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1, 7 y 14 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

1. 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 aquéllas”*.

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».

2. 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 1.^a 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, afirma, 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.

3. 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, difiere 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 limitaba 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).

4. El 14 de octubre de 1983 el Defensor del Pueblo interpuso Recurso de Inconstitucionalidad, núm. 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; recurso pendiente en la fecha de formulación de la presente demanda, de resolución por parte de ese Alto Tribunal.

5. La Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, establece una subvención de 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”.

6. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 22 de marzo de 1984, 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 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, publicada en el «B.O.E.» del día 30 de diciembre, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1, 7 y 14 de la Constitución, recurso que se apoya en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La cuestión que se suscita, y que es preciso examinar, es si los términos del concepto presupuestario Programa 132, del Servicio 01, Sección 19, Ministerio y Subsecretaría, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, vulneran los principios de igualdad, establecido en el artículo 14 de la Constitución, y de libertad sindical, proclamado en el artículo 28.1 de la misma. En realidad, los conceptos de libertad sindical y de igualdad son no sólo nociones inseparables, sino también términos recíprocamente referibles.

Así lo entendió el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 25 de marzo de 1983 (Sala Primera), al reconocer «en abstracto que la existencia de un trato discriminatorio a uno o varios Sindicatos con respecto a los demás por parte de la Administración supondría un atentado a los artículos 28.1 y 14 de la Constitución Española —preceptos que, como ya señalara la Sentencia de este Tribunal Constitucional, número 65/1982, invocando tanto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como la suya propia, han de ser examinados conjuntamente—» (Sentencia 23/1983, de 25 de marzo, fundamento jurídico 3).

Por otra parte, en la Sentencia de 16 de noviembre de 1983 (Sala Segunda), dictada en el Recurso de Amparo 251/1982 promovido por la Confederación Nacional del Trabajo, contra resoluciones presuntas del Ministerio de Trabajo y Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, relativas a cesiones de bienes de la desaparecida Organización Sindical, el Tribunal Constitucional entiende que *“si los actos concretos de cesión no tienen porqué suponer, según ello, una infracción de la libertad sindical, no resulta difícil delimitar en el supuesto de examen una situación que puede ser confrontada con dicho principio, caracterizada por el disfrute por determinadas Centrales Sindicales con exclusividad del uso de locales procedentes del llamado ‘Patrimonio Sindical Acumulado’. Este Tribunal ha declarado ya en su Sentencia 23/1983, de 25 de marzo, en Recurso de Amparo 88/1982 (‘B.O.E.’ de 27 de abril), que en el ámbito del derecho a la libertad sindical ‘se comprende, sin duda alguna, el derecho a que la Administración se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y a no ser estas discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable’ (Fundamento Jurídico 2). En el caso concreto a que se contrae el presente Recurso de Amparo la situación creada conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiadas 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, e infringir la prohibición de intervención de las autoridades públicas en menoscabo de los derechos derivados de la libertad sindical, que establece tanto la legislación interna española (artículo 1.3 de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación de la asociación sindical) como la normativa internacional incorporada por España a su ordenamiento jurídico (artículo 3.2 del Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación”.

Conviene, por tanto, teniendo en cuenta esta interdependencia, analizar los conceptos jurídicos de igualdad y de libertad sindical.

2. Sobre el principio de igualdad ante la Ley, el Tribunal Constitucional ha mantenido de forma reiterada una abundante doctrina, que necesariamente es preciso examinar, para aplicarla al caso planteado, y que se contiene, entre otras, en las Sentencias de 2 de julio de 1981 (Cuestión de Inconstitucionalidad 223/80), de 10 de noviembre de 1981 (Cuestión de Inconstitucionalidad 48/81), de 16 de noviembre de 1981 (Cuestión de Inconstitucionalidad 184/81) y de 26 de febrero de 1982 (Recurso de Amparo 88/81).

En este mismo sentido, es necesario tener en cuenta la doctrina contenida en la Sentencia de la Sección 1.^a de la Audiencia Nacional, de 16 de octubre de 1982, cuando en el considerando quinto señaló que *“la exclusión de los beneficios de las subvenciones consignadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 para todos los demás Sindicatos que no se hallan en el caso de los más representativos supone una violación del principio de igualdad formulado en el artículo 14 de la Constitución, por cuanto, sin otra razón, coloca al margen de igual beneficio económico a aquellos otros Sindicatos; pero, además, dado que se trata de una ventaja otorgada con ciertos fines expresos de acción formativa sindical, de la que la Administración excluye a algunos, es susceptible de permitir futuras actuaciones de injerencia (en sentido similar al previsto en el artículo 2.2. del Convenio sobre el Derecho de Sindicación de la OIT de 1949) que, aun sin contrariar las prescripciones expresas del artículo 28 de la Constitución, sí pueden conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos que el mismo reconoce, orientando, en definitiva, la afiliación hacia los Sindicatos no excluidos, puesto que son los trabajadores los destinatarios últimos de los beneficios de la subvención”.*

E, igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de febrero de 1983, cuando establece, en su considerando quinto, que *“el tema de litigio plantea en su base el concepto de igualdad, que ampara constitucionalmente en su artículo 14, con carácter general, y en otros por aplicaciones concretas, debiendo partirse de una interpretación conjunta del texto constitucional que conlleva una aplicación de la igualdad en relación con otros derechos fundamentales, aunque en su texto no se consigne la igualdad, y así acontece con el derecho de sindicación libre reconocido en el artículo 28.1 de la*

Constitución, pues está subyacente, al ser reconocido a ‘todos’ ese reconocimiento sin discriminación alguna, que exige una aplicación igual”.

Y más adelante afirma que: *“De esta interpretación del derecho de libertad sindical se deduce que cuando la Ley de Presupuestos 44/1981, de 26 de diciembre, en su artículo 48, consigna una cantidad determinada para las Centrales Sindicales, según su representatividad proporcional, no excluye a ninguna representación que esté reconocida legalmente con el carácter de sindical, norma que no puede ser desvirtuada por la Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, que exige determinado porcentaje de representatividad a los efectos institucionales frente a la Administración, norma de carácter genérico y estrictamente laboral”.*

Convergentemente, el Tribunal Constitucional ha sentado el principio de que la igualdad vincula a todos los poderes públicos, incluido el Legislativo. En su sentencia de 2 de julio de 1981 afirma que *“la igualdad jurídica reconocida en el artículo 14 de la Constitución vincula y tiene como destinatario no sólo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al Legislativo, como se deduce de los artículos 9 y 53 de la misma”* (fundamento jurídico 3). Y en la sentencia de 10 de noviembre de 1981 se reitera: *“Ninguna duda puede haber, pues, de que el legislador está obligado a observar el principio de igualdad, dado que su inobservancia puede dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley”* (fundamento jurídico 3).

3. Es preciso analizar los perfiles del concepto jurídico de igualdad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que *“el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia, inicialmente, a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (artículo 1), a cuyo efecto atribuye, además, a los Poderes Públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 9.3). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable”* (sentencia de 10 de noviembre de 1981, fundamento jurídico 3).

Este mismo criterio se mantiene en la Sentencia de 2 de julio de 1981, que recoge, a su vez, la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado, en relación con el artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que *“toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación”*. El artículo 14 del Convenio Europeo —declara el mencionado Tribunal en varias de sus Sentencias— no prohíbe toda diferencia de trato de los derechos y libertades: la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y

la existencia de dicha justificación 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 de 2 de julio de 1981, fundamento jurídico 3).

Respecto a quien compete la valoración sobre la racionalidad o no de esa posible diferencia de trato, sin violar el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional sostiene, que *“la apreciación de en qué medida la Ley ha de contemplar situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente o, desde otra perspectiva, que no deben ser tratadas igualmente, queda con carácter general confiada al legislador”* (Sentencia de 10 de noviembre de 1981, fundamento jurídico 3). Pero esa apreciación que corresponde al Poder Legislativo no es ilimitada ni absoluta. En efecto, dice el Tribunal Constitucional: *“Tal valoración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y libertades reconocidos en la Constitución (artículo 53.1), ni, en general, contra cualquier precepto o principio de la misma (artículo 9, números 1 y 3, relativos a la sujeción a la Constitución de todos los Poderes Públicos y a la interdicción de la arbitrariedad), ni, como resulta obvio, contra la esencia del propio principio de igualdad, que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y por ello haya de calificarse de discriminatoria”* (sentencia citada, fundamento jurídico 3).

Por tanto, lo que queda claro es que en ningún caso la apreciación por el legislador sobre la igualdad o desigualdad de trato puede atentar a cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.

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

La Constitución otorga a la libertad sindical su régimen máximo de garantías, de conformidad, fundamentalmente, con los artículos 53.1 y 2 y 161.1 a de la misma. El artículo 53.1 determina la vinculación de todos los Poderes Públicos a los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I. Y hay que entender por Poderes Públicos —como hemos recordado anteriormente— no sólo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al Legislativo (Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de julio de 1981).

Consecuentemente, el derecho genérico de libertad sindical, que comprende la propia actividad del Sindicato por la necesaria remisión al artículo 7, del que el 28.1 es interdependiente, vincula a todos los Poderes Públicos, de forma que ambos preceptos han de gozar de la protección que el artículo 53.1 y 2 atribuye a los derechos y libertades reconocidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo (en igual sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 de mayo). A la misma conclusión sobre la «vis» absorbente o integradora del artículo 28.1, con respecto al artículo 7, podrá llegarse a través del Convenio 87 de la OIT relativo a la

Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, que desarrolla con más detalle y precisión el contenido del artículo 7, conectado aquel Instrumento, vía artículo 10.2, con el citado precepto 28.1 de la Constitución.

Por otra parte, el artículo 9.2 del Título Preliminar encomienda a los Poderes Públicos la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, así como «la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», mandato que, en lo que a la libertad sindical concierne, confluye, esencialmente, con el contenido de los artículos 3, 8.2 y 11 del citado Convenio 87, ratificado por Instrumento de 13 de abril de 1977 y vigente en el Derecho español a partir del 20 de abril de 1978.

5. La Constitución, por tanto, formula un amplísimo reconocimiento de la libertad sindical, constituyéndola en fuente de todos los derechos de significación colectiva en el ámbito de las relaciones laborales. El artículo 28.1, al determinar que «la libertad sindical comprende el derecho...», viene a configurarla como un interés jurídico protegido, tutelado por dos derechos subjetivos: el derecho de libertad sindical individual y el derecho de libertad sindical colectiva.

De la lectura conjunta de los artículos 28.1 y 7, con el recurso hermenéutico que impone el artículo 10.2 de la Constitución en relación con las normas internacionales citadas, ha de concluirse que la libertad sindical supone el derecho de los propios Sindicatos a su autonomía, independencia y autogobierno y a desarrollar las actividades que les son propias, sin intervención alguna del Poder Ejecutivo (artículo 3.2, Convenio 87 de la OIT).

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo (Recurso de Amparo 88/1982) precisaba, en su fundamento jurídico 2, que *“en el ámbito del derecho a la libertad sindical, consagrado en el precepto constitucional referido, se comprende, sin ninguna duda, el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y a no ser discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable”*.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo (Recurso de Amparo 336/1982) consideraba, en su fundamento jurídico 2: *“Este Tribunal, en la Sentencia de la Sala Segunda, número 70/1982 (B.O.E. de 29 de diciembre), recaída en Recurso de Amparo 51/1982, ha declarado, ya que la función de los Sindicatos no consiste únicamente en representar a sus miembros a través de esquemas de apoderamiento y de la representación del Derecho privado, sino que, cuando la Constitución y la Ley les invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores uti singulis, sean de necesario ejercicio colectivo, pues tal legitimación enlaza directamente con la Constitución, que, al reconocer en su artículo 28.1 la libertad sindical, no*

está admitiendo sólo el derecho de los trabajadores a sindicarse libremente o el derecho a fundar Sindicatos y a afiliarse al de la elección, así como el derecho de los Sindicatos a formar Confederaciones y a fundar Organizaciones Sindicales internacionales, sino también, por la necesaria remisión al artículo 7, del que aquella es interdependiente, el derecho de los Sindicatos a actuar libremente para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, permitiendo así que la propia actividad del Sindicato, como elemento teleológico que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical, se integre en el artículo 28.1 de la Constitución y goce de la protección que el artículo 53.2 atribuye a los derechos y libertades reconocidas en la Sección Primera del Capítulo Segundo”.

6. En función de estas consideraciones, referidas tanto al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución como al derecho de libertad sindical, proclamado en el 28.1, el problema que se plantea en el caso examinado es doble:

a) Si la diferencia de trato establecida en la Ley 9/83, de 13 de julio, por la que las Centrales Sindicales que no sean «más representativas» quedan excluidas de la percepción de la subvención consignada, tiene una justificación suficiente que la libere de un carácter discriminatorio;

b) Si esa diferencia de trato establecida por el legislador vulnera derechos y libertades reconocidos en la Constitución, y, en concreto, el de libertad sindical, proclamado en el artículo 28.1 de la misma.

7. Antes de pasar a examinar las cuestiones planteadas conviene hacer una precisión previa. El legislador, aparentemente, basa su decisión de limitar la distribución de la subvención consignada a las Centrales Sindicales «más representativas» en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores. Ahora bien, esa norma no es, de ninguna manera, habilitante para aplicarla a supuestos distintos de los contemplados en la misma. La Disposición Adicional Sexta está prevista únicamente para resolver el problema de determinar la presencia de representantes sindicales ante la Administración Pública u otras entidades u organismos de carácter nacional, en defensa de intereses generales de los trabajadores. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, “*el sistema de pluralismo sindical derivado de la libertad de sindicación (artículos 7 y 28.1 de la Constitución) obliga a que a la hora de determinar la presencia de representantes sindicales en organismos insertos en la Administración haya de utilizarse algún criterio que, sin ser discriminatorio, permita una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se verían perjudicados por una atomización sindical. Uno de esos criterios —sigue diciendo el Tribunal Constitucional— suele ser el de otorgar esa presencia a las ‘organizaciones representativas de los trabajadores’ de que habla, por ejemplo, el artículo 4.3 del Convenio de la OIT de 9 de julio de 1948, ratificado por España por Instrumento de 14 de enero de 1960” (sentencia 53/1982, de 22 de julio, fundamento jurídico 3).*

Pero —queremos reiterar— la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores debe aplicarse solamente a los supuestos específicos que contempla dicha norma, es decir, para la defensa de los intereses generales de los trabajadores ante organismos de la Administración. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 10 de noviembre de 1982, desestimatoria del Recurso de Amparo interpuesto por la Intersindical Nacional Galega, que pretendía se aplicasen los criterios establecidos en dicha norma a los efectos de designar la representación sindical española en la Conferencia de la OIT, al afirmar: *“Hay que tener en cuenta que dicha Disposición Adicional se refiere de forma expresa a la representación ‘ante la Administración Pública y otras entidades y organismos de carácter nacional’, y aquí nos hallamos ante un organismo de carácter internacional, cual es la OIT”* (fundamento jurídico 3 de la citada Sentencia). De ahí se deduce que el criterio del Tribunal Constitucional es que la aplicación de las tantas veces mencionada Disposición Adicional debe ceñirse escrupulosamente a los supuestos para los que específicamente ha sido establecida. Y ello obedece —como veremos a continuación— a profundas razones.

8. Surge así la interrogante de si es posible y, en tal caso, en qué supuestos otorga a aquellas Organizaciones Sindicales «más representativas» determinados privilegios o ventajas, sin que ello produzca discriminación en relación con el resto de las Organizaciones Sindicales. Sobre este problema hay elaborada una abundante doctrina, fundamentalmente en el seno de la OIT, que es preciso examinar y aplicar al caso suscitado.

En primer lugar, es de señalar, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, que *“ni en las resoluciones del Comité Sindical del Consejo de Administración de la OIT ni en jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es posible hallar una regla de validez general para determinar en todo caso qué debe entenderse por Organización y Organizaciones Sindicales más representativas o cuál es el porcentaje de representatividad que debe exigirse como mínimo para determinarlas o en qué ámbito territorial (nacional o provincial o municipal) ha de medirse”* (Sentencia de 22 de julio de 1982, número 53, fundamento jurídico 3).

Esta justa observación del Tribunal Constitucional plantea un problema que es preciso poner de relieve. Al remitirse el legislador, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, a la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores para establecer la medida de cuáles son las Centrales Sindicales «más representativas», al objeto de la distribución de la partida presupuestaria en cuestión, ha establecido un criterio puramente discrecional. Y esto es así porque no hay ninguna conexión lógica (de causa a efecto) entre la finalidad de la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores y la finalidad de la subvención a las Centrales Sindicales consignada en los Presupuestos Generales del Estado. La expresión «de conformidad con la Disposición

Adicional Sexta» del citado concepto presupuestario no puede querer decir en aplicación de tal norma, o de acuerdo con lo que exige tal norma. La referida expresión sólo puede querer decir que el legislador ha acudido a los porcentajes de representatividad a los que se refiere la Disposición Adicional Sexta, como pudiera haber acudido a otros.

Por todo ello, es extraordinariamente cierta la observación del Tribunal Constitucional sobre la dificultad de determinar qué ha de entenderse por Organización y Organizaciones Sindicales «más representativas». Y esa dificultad ha de llevar a actuar en este terreno con extraordinaria cautela, por las consecuencias que entraña para el mismo concepto y ejercicio de la libertad sindical.

El propio Tribunal Constitucional así lo advierte, al señalar, en la Sentencia antes citada, que *“el mencionado Comité (el Comité de Libertad Sindical de la OIT) ha dado pautas orientativas del mayor interés, tales como que la independencia de las organizaciones de los trabajadores se ve comprometida cuando los Poderes Públicos establecen entre ellas ‘una discriminación que no se basa en criterios objetivos’ (informe 36, caso número 190, párrafo 196 y siguientes); o, como que, aun no siendo criticable que la legislación de un país establezca una distinción entre las Organizaciones Sindicales más representativas y las demás, ello no debe tener como consecuencia conceder a aquéllas ‘privilegios que excedan de 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) e igualmente es muy esclarecedora la afirmación por el mismo comité del principio, según el cual ‘los criterios en que se inspire la distinción entre organizaciones más o menos representativas tiene que ser de carácter objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso” (informe 36, caso 190, párrafo 195). (Sentencia de 22 de julio de 1983, número 53.)*

El Comité de Libertad Sindical, en efecto, ha mantenido reiteradamente que la distinción entre Sindicatos «más representativos» y los demás no puede originar discriminación entre unos y otros ni puede suponer una orientación indirecta hacia los trabajadores en favor de unos Sindicatos respecto de otros, por parte de los Poderes Públicos. Así, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado: *“El Comité admitió que podría acordarse ciertas ventajas, por ejemplo, en materia de representación, a los Sindicatos en razón de su grado de representatividad, pero consideró que la intervención de los Poderes Públicos en materia de ventajas no debería ser de tal naturaleza que influyese indebidamente en la elección por los trabajadores de la organización a la que desean afiliarse” (informe 92, caso número 376, párrafo 31; informe 143, caso número 655, párrafo 40).*

Evidentemente, la concesión de una subvención económica a favor de determinadas Centrales Sindicales y no a otras, en cuanto orienta, canaliza, predispone, estimula y promueve la elección por parte del trabajador de

aquellas Centrales Sindicales que por gozar de un apoyo financiero están en condiciones de ofrecer mejores prestaciones asistenciales y servicios de defensa, incide frontalmente en el derecho de libertad sindical constitucionalmente reconocido.

El Comité de Libertad Sindical ha reiterado, al respecto: *“Favoreciendo o desfavoreciendo a determinada organización frente a otras, los Gobiernos pueden influir en el ánimo de los trabajadores cuando elijan una organización para afiliarse, ya que es indudable que éstos últimos se sentirán inclinados a afiliarse al Sindicato más apto para servirlos, mientras que por motivos de orden profesional, confesional, político u otros, sus preferencias les hubieran llevado a afiliarse a otra organización. Ahora bien, la libertad de los interesados en la materia constituye un derecho expresamente consagrado en el Convenio número 87”* (Comité de Libertad Sindical, informe 58, caso 231, párrafos 551 y 552).

Resulta, pues, a la vista de toda la doctrina expuesta, de obligada evidencia concluir que la concesión por los Poderes Públicos de ventajas o privilegios a unos Sindicatos en detrimento de otros, siempre que sobrepase los supuestos de una prioridad en materia de representación, afecta a la libertad sindical en bloque. Y, desde luego, en ninguna norma o texto doctrinal de los citados organismos se justifica la concesión de ventajas económicas a unos Sindicatos en contra de otros, que ejercen legítimamente sus funciones sindicales.

9. De acuerdo con estas consideraciones, es necesario ahora analizar cuáles son las consecuencias reales de la aplicación del mandato del legislador en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, en el caso suscitado. La consecuencia fundamental es que las Centrales Sindicales que no han alcanzado el grado de representatividad que señala la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores quedan excluidas de la percepción de la subvención consignada en la Ley de Presupuestos. Este hecho hay que ponerlo en relación con los resultados de las últimas elecciones sindicales celebradas (entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982), que nos proporciona el grado de representatividad de las Organizaciones Sindicales (Resolución de 10 de marzo de 1983 del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación; «B.O.E.» 16 de marzo de 1983). Tales resultados revelan que el número de representantes alcanzado por las Centrales Sindicales beneficiarias de la subvención consignada es el de 104.981, de un total de 140.770 representantes sindicales en toda España, lo que significa el 73,58 por 100. Por el contrario, han sido elegidos un total de 35.789 representantes (el 26,42 por 100) pertenecientes a distintas Organizaciones Sindicales o no afiliados, que quedan excluidos. Una Central Sindical que obtuvo 6.527 representantes queda excluida de la subvención, mientras que las dos Centrales Sindicales (de ámbito autonómico) la percibirán, habiendo obtenido un número de representantes sindicales notoriamente inferior al de aquella (1.651 y 4.642 representantes, respectivamente). Este simple ejemplo es revelador del carácter

inevitablemente aleatorio de la aplicación de una norma prevista para un supuesto específico a otros supuestos radicalmente diferentes. Puede darse el caso de una Organización Sindical mayoritaria en una rama o un sector de la producción que se viera excluida de cualquier subvención por no alcanzar el porcentaje de delegados o representantes determinado por la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores.

Pero la consecuencia esencial de esta diferencia de trato es que las Centrales Sindicales u Organizaciones Sindicales que están desarrollando legítimamente funciones sindicales representativas, que han obtenido suficiente número de representantes sindicales para participar en negociaciones de convenios colectivos en ámbitos provinciales e, incluso, nacionales (en cumplimiento del artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores) en determinadas ramas de la producción, son excluidas de la subvención consignada de los fondos públicos, para realizar tareas de formación, promoción cultural y otras, entre sus afiliados y representados, a diferencia de los medios que se destinan a las Organizaciones Sindicales mayoritarias, que se ven así beneficiadas económicamente con un trato de favor. Las Centrales Sindicales minoritarias se encuentran así con mayores dificultades para realizar esas actividades, que son consideradas como dignas de interés por el legislador y, por eso, merecedoras de apoyo económico con cargo a los recursos públicos. Lo importante es señalar que ese disfavor afecta, evidentemente, a todo el sector laboral sindicado no representado por las Centrales Sindicales favorecidas por la subvención.

Tal disfavor tiene un profundo alcance, que va más allá de su propia significación económica, y tiene, sin duda, repercusiones que afectan al valor del pluralismo, que consagra la Constitución cuando se dificultan las condiciones de ejercicio de sus derechos, a las minorías, privilegiando a las mayorías. Es más, el artículo 9.3 de la Constitución —como se ha señalado anteriormente— impone el deber a los Poderes Públicos de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

10. Por 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).

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 de 23/1983, de 25 de marzo, en Recurso de Amparo 88/1982 y 16 de noviembre de 1983, en Recurso de Amparo 251/1982).

e) 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 con que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 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» frente 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.

En su virtud,

SUPPLICO

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 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, publicada en el «B.O.E.» del día 30 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.

Todo ello por ser de Justicia que pido en Madrid, a veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y tres.

Firmado: Joaquín Ruiz-Giménez Cortés