

STC 20/1985, de 14 de febrero (Pleno)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 687/1983 (RI-34)

Ponente: Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant
(*B. O. E.* de 5 de marzo de 1985)

Constitución: Art. 7 (Sindicatos).

Art. 28.1 (Libertad sindical). Subvención a las centrales sindicales más representativas.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en el capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del anexo III, sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de **Presupuestos Generales del Estado para 1983**.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

El TC ha decidido estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la sección 19, servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del estado de gastos de los *Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1983*, aprobados por la *Ley 9/1983, de 13 de julio*.

Hay un voto particular del Magistrado don Francisco Rubio Llorente.

III. Jurisprudencia

En el presente caso, la finalidad perseguida por la norma es la de estimular —por medio de una subvención— «la realización de actividades socio-culturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas» (las Centrales Sindicales), a cuyo efecto otorga la totalidad de la subvención «a las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley». El Defensor del Pueblo entiende que la exclusión de todas las demás Centrales Sindicales es discriminatoria. El derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 23/1983, de 25 de marzo, BJC 24, pág. 387).

1. La defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los Sindicatos, sin distinción.

Siendo esto así, corresponde a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente trato legal.

El Abogado del Estado, partiendo del carácter de los Sindicatos y de las funciones de integración social que les atribuye el artículo 7.º de la Constitución, sostiene que la desigualdad se fundamenta en el criterio de la máxima eficacia para la consecución de tales fines, ya que la eficacia no puede ser la misma en las grandes centrales con implantación efectiva que en los pequeños y dispersos grupos sindicales.

Pero no es éste el problema que aquí se suscita, dado que la cuestión a decidir es si constituye un trato discriminatorio la inclusión, con carácter exclusivo, de los Sindicatos más representativos a que se refiere la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (ET) (las organizaciones sindicales con el 10 por 100 o más de los miembros de los Comités de Empresa y Delegados de personal).

Planteada así la cuestión, el TC señala 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 atribuirla en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la disposición adicional sexta del ET contempla un problema distinto, como es el de determinar qué organizaciones sindicales tienen capacidad representativa «a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores» ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones [3].

2. Por otra parte, la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los Sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos. En este sentido, la STC de 22 de febrero de 1983 (BJC 23, pág. 274) indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación (art. 28.1 CE) ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas

que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre [3].

3. VOTO PARTICULAR del Magistrado don Francisco Rubio Llorente:

El texto impugnado es constitucionalmente inválido no por la justicia o injusticia del criterio seguido por el legislador para adoptar una determinada medida de fomento y, menos aún, porque estas medidas redunden en beneficio sólo de algunas Centrales Sindicales, sino porque la forma adoptada para ello es constitucionalmente inadmisibile.

Toda medida que incida sobre la actividad de instituciones que o son titulares de derechos constitucionalmente garantizados o tienen relevancia constitucional por ser el marco necesario para que los individuos ejerzan los derechos y libertades que la Constitución les asegura, sólo puede adoptarse en virtud de ley, por exigencia de lo dispuesto en el artículo 53.1 CE.

Nada de eso sucede en este caso. Lo que se impugna no es una Ley general, ni un artículo de la Ley de Presupuestos, sino una partida del presupuesto de gastos (sección 19, servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483) que constituye una simple autorización al Gobierno para realizar un gasto. Ni esa partida configura un supuesto de hecho, ni de ella nace obligación alguna jurídicamente exigible para el Gobierno ni, en consecuencia, tampoco derecho alguno para los Sindicatos.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 687/1983, promovido por el Defensor del Pueblo, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en el capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 14 de julio. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—En 14 de octubre de 1983, el Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación conferida por los artículos 162.1 de la Constitución, 23.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, interpone 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 Es-

tatuto 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, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 14 de julio de 1983, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1, 7 y 14 de la Constitución, con la súplica de que se dicte en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del mismo.

La lectura de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 1983, aprobados por la Ley 9/1983, de 13 de julio, acredita que el inciso impugnado se incluye en el Estado de Gastos, en concreto en la Sección 19 correspondiente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Servicio 01 («Ministerio y Servicios Generales»), capítulo 04 («Transferencias corrientes»), artículo 48 («a familias e instituciones sin fines de lucro»), concepto 483, con un total en miles de pesetas de 896.000.

Segundo.—Como antecedentes de su recurso, el Defensor del Pueblo se refiere a la Ley 44/1982, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, y a las diversas vicisitudes a que dio lugar su aplicación, incluidas las sentencias de la Sección 1.ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y el Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1983; asimismo expone la tramitación previa seguida para la interposición del recurso a partir del escrito dirigido al Defensor del Pueblo por el Secretario general de la Confederación Unión Sindical Obrera (USO), y concreta el texto completo del párrafo en el que se encuentra el inciso impugnado, que es el siguiente:

«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, orga-

nización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.»

La redacción transcrita tiene en consideración la errata contenida en la publicación de los Presupuestos Generales del Estado en el «Boletín Oficial del Estado» de 14 de julio de 1983, ya que en la misma se hace constar el año 1982, en vez de 1980, como año de promulgación del Estatuto de los Trabajadores.

Tercero.—Los fundamentos de derecho del recurso son los siguientes:

a) El Defensor del Pueblo parte de que el principio de igualdad —art. 14 de la Constitución— y la libertad sindical —art. 28.1—, que estima vulnerados, no sólo son nociones inseparables sino términos recíprocamente referibles, citando en apoyo de esta tesis las sentencias del Tribunal Constitucional 65/1982 y 23/1983.

b) A continuación el escrito se refiere al principio de igualdad ante la Ley, efectuando diversas consideraciones acerca del alcance del mismo de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 2 de julio, 10 y 16 de noviembre, todas ellas de 1981, y de 26 de febrero de 1982, indicando que en este mismo sentido es necesario tener en cuenta las sentencias de la Sección 1.ª de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1983, antes mencionadas.

c) La libertad sindical es objeto de consideración, seguidamente, poniendo de manifiesto que se encuentra consagrada en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución, estimando que el segundo posee vis absorbente o integradora respecto del primero, conclusión que apoya en el Convenio 87 de la OIT, para concluir que ambos preceptos han de gozar de la protección reforzada establecida por el artículo 53.1 y 2 de la Constitución. Después de aludir al artículo 9.2 de la Constitución —en cuanto se refiere a la libertad e igualdad real y efectiva—, cuyo contenido confluye a su juicio con los artículos 3, 8.2 y 11 del citado Convenio 87, el Defensor del Pueblo pone de manifiesto que la Constitución formula un amplísimo reconocimiento de la libertad sindical, constituyéndola en fuente de todos los derechos de significación colectiva en el ámbito de relaciones laborales, de forma tal que comprende dos derechos subjetivos, el de libertad sindical individual y el de libertad sindical colectiva; por último, efectúa diversas consideraciones acerca de la libertad sindical, a partir de los Convenios internacionales y de las sentencias del Tribunal de 23/1983, de 25 de marzo, y 37/1983, de 11 de mayo.

d) En función de las consideraciones anteriores el problema que se plantea en el recurso, según indica el Defensor del Pueblo, es doble: En primer lugar, el relativo a si la diferencia de trato establecida en la Ley 9/1983, por la que las Centrales Sindicales que no sean las «más representativas» quedan excluidas de la percepción de la subvención consignada, tiene una justificación suficiente que la libre de un carácter discriminatorio, y segundo término, si la 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. Si bien, con carácter previo el examen de ambas cuestiones, el Defensor del Pueblo sostiene que la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores no es, de ninguna manera, habilitante para aplicarla a distintos supuestos de los contemplados en la misma, citando en apoyo de su tesis las sentencias 53/1982 y 65/1982.

e) En cuanto a la primera cuestión formulada, el

Defensor del Pueblo se refiere a los supuestos en que es posible otorgar a las organizaciones sindicales «más representativas» determinados privilegios o ventajas, sin que ello produzca discriminación en relación con las demás organizaciones sindicales. Después de aludir a la sentencia 52/1982 del Tribunal Constitucional, y a diversas decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, sostiene que 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; que la concesión de una subvención económica a favor de determinadas Centrales Sindicales, y no a otras, incide frontalmente en el derecho de libertad sindical, en cuanto 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, y, por último, 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 y, desde luego, en ninguna norma o texto de la OIT, ni del Comité de Libertad Sindical, se justifica la concesión de ventajas económicas a unos sindicatos en contra de otros que ejercen legítimamente sus funciones.

f) Antes de sentar las conclusiones a que llega, el Defensor del Pueblo analiza las consecuencias reales de la aplicación del texto legal impugnado, en relación con los resultados de las últimas elecciones sindicales celebradas, para sostener que la consecuencia esencial de la diferencia de trato es que las Centrales u Organizaciones Sindicales que estén 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 art. 87 del Estatuto de los Trabajadores), en determinadas ramas de la producción, son excluidas de la subvención consignada de los fondos públicos, encontrándose las Centrales Sindicales minoritarias con mayores dificultades para realizar actividades que son consideradas dignas de interés por el legislador y merecedoras de apoyo económico, disfavor que afecta a todo el sector laboral que no está representado por las Centrales Sindicales favorecidas por la subvención. Tal disfavor, más allá de su significación económica afecta al valor del pluralismo que consagra la Constitución, cuya defensa obliga a que se otorgue un trato equitativo a la pluralidad de organizaciones existentes, y se conculca 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 impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Cuarto.—En virtud de los fundamentos anteriores, y como conclusión de los mismos, el Defensor del Pueblo entiende que en el caso examinado:

a) Se ha concedido a las Organizaciones Sindicales más representativas «privilegios que exceden 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).

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 y «es susceptible de permitir futuras actuaciones de injerencia» (sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982).

c) El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto sitúa a ciertas Centrales Sindicales en una situación de privilegio dentro del universo sindical de referencia, engendra una desigualdad jurídica y de hecho, de innegable relevancia.

d) La ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» no tiene una justificación objetiva y razonable, y no se funda en «elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso», al quedar excluidos de la ayuda económica de los fondos públicos Organizaciones Sindicales que están cumpliendo legítimamente sus funciones propias como Sindicatos.

e) El disfavor con que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 trata a las Organizaciones Sindicales no mayoritarias es contrario al deber impuesto a los poderes públicos en el artículo 9.2 de la Constitución de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

f) La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» al resto de los Sindicatos, que ejercen sus funciones legítimamente, pone en peligro derechos esenciales comprendidos en la libertad sindical, como los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de Sindicatos, pues puede conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los poderes públicos y puede conducir a una orientación de la afiliación hacia los Sindicatos no excluidos.

Quinto.—Por providencia de 19 de octubre de 1983, la Sección Segunda acordó admitir el recurso, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas, así como publicar en el «Boletín Oficial del Estado» la formalización del recurso.

Sexto.—El Presidente del Congreso dirigió comunicación al Tribunal en 27 de octubre de 1983, manifestando que no haría uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones.

Séptimo.—El Presidente del Senado solicitó en escrito de 3 de noviembre de 1983 que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Octavo.—Por escrito de 8 de noviembre de 1983 el Abogado del Estado se personó en el procedimiento, y solicitó prórroga del plazo para alegaciones, que le fue otorgada por providencia de 10 de noviembre de 1983.

Noveno.—Por escrito de 22 de noviembre de 1983, el Abogado del Estado formula escrito de alegaciones por el que se suplica se dicte sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto y se declare la plena conformidad a la Constitución del precepto impugnado. Esta posición se fundamenta en los argumentos siguientes:

a) En primer lugar, el Abogado del Estado niega toda relevancia como precedentes jurisprudenciales a la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y a la del Tribunal Supremo de 28 de febrero

de 1983, que se refieren a un supuesto distinto, pues el contenido de las mismas consiste en anular los actos impugnados por contravenir la Ley de Presupuestos que ordenaba la distribución de determinadas cantidades entre los Sindicatos en función de su representatividad.

b) En segundo término, el Abogado del Estado se refiere a la libertad sindical consagrada en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución, que rebasa un simple planteamiento liberal al confiar a los Sindicatos y asociaciones empresariales competencias básicas dentro de la ordenación social del trabajo y de la constitución jurídica laboral. Así se desprende del artículo 7 de la Constitución, cuyo emplazamiento sumado al amplio reconocimiento de la libertad sindical en el artículo 28, impiden dejar reducido el significado de aquél a una simple fórmula de habilitación a los Sindicatos para que puedan defender y promover los intereses que les son propios, pues este efecto estaría ya implícito en el reconocimiento de la libertad asociativa general. Ni siquiera es necesario el artículo 7 para reconocer a los Sindicatos la titularidad de un derecho fundamental a existir y funcionar. El significado del precepto se centra en el reconocimiento de los intereses propios de los Sindicatos como coadyuvantes a la consecución de los intereses públicos y, por consiguiente, susceptibles de medidas de estímulo y apoyo por los poderes públicos. A consecuencia de ello, los Sindicatos asumen una especie de «status» público en sentido sociológico; son colaboradores y partícipes de una labor pública en cuanto representativos de intereses organizados, perteneciendo dicha representación a los presupuestos elementales de toda democracia parlamentaria, y especialmente a la idea del Estado social. Este papel institucional ha sido reconocido por el Tribunal en su sentencia 70/1980.

El artículo 7 de la Constitución sitúa a los Sindicatos en el marco del pluralismo político y les reconoce como entes subjetivos cualificadamente habilitados para el desempeño de funciones de integración social. Los Sindicatos se convierten así en una pieza básica del orden social y lo que se espera de ellos en su funcionamiento, y lo que constitucionalmente se demanda del Estado al regularlos u ordenarlos, es la consecución de la máxima eficacia en el desempeño de tales funciones.

El Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, parangonando con los partidos políticos a los Sindicatos de trabajadores y asociaciones de empresarios, los califica de «asociaciones de relevancia constitucional», lo que implica la yuxtaposición a la sustancia asociativa del derecho de un papel activo al que van ligados determinadas cargas y beneficios. Este papel activo refleja un elemento organizativo que debe ser reconocido y estimulado por el Estado. Tal acción de estímulo y en especial la económica debe lógicamente basarse en el mismo principio que rige toda la actividad: la consecución de la máxima eficacia con el mínimo coste. Esta es la cobertura que ofrece el texto constitucional; los medios para cumplir estos objetivos pertenecen al poder legislativo, que puede elegir cualquier camino siempre que se cumpla el objetivo de la máxima eficacia y no se altere el núcleo esencial de cualquier derecho fundamental.

c) La «máxima eficacia» en el ejercicio de las funciones reconocidas a los Sindicatos no es, a juicio del Abogado del Estado, una simple directiva inducible más o menos vagamente del enunciado constitucional del artículo 7.º, ni este precepto se puede presentar como un mandato desligado del artículo 28.1 de la Constitución, al reconocer la libertad sindical. La demanda acierta cuando vincula ambos preceptos a la con-

sagración de la libertad sindical, pero se debe discrepar en el sentido de que la incorporación del artículo 7.º representa algo más que la mera consagración de un derecho de libertad. Considerado el artículo 7.º como una derivación del principio o cláusula de Estado Social, cabe seguir dicha cláusula, la determinación de lo que es igual o desigual, adecuado o inadecuado, debe ser medido en función de sus exigencias, o bien considerar que la cláusula de Estado Social amplía el alcance material de los derechos fundamentales.

Esta última perspectiva se reflejará en el siguiente razonamiento: Si la libertad sindical como derecho fundamental postula entre sus consecuencias la eficaz actuación de los Sindicatos, este postulado podrá entrar en colisión relativa con otros derechos del mismo rango, en cuyo caso, como no hay derechos fundamentales ilimitados, será necesario proceder a una ponderación de los valores en juego en cada caso. Planteada así la cuestión, el Abogado del Estado entiende que no se ha producido una vulneración de la libertad sindical. La subvención no perjudica la libertad sindical negativa pues no alcanza el grado de coacción suficiente para considerarla una obligación indirecta o una medida de presión (sentencia del Tribunal 66/1982 y 12/1983). No puede omitirse que la demanda mantiene una posición individualista, y para tal posición sólo deben estimarse vulnerados los derechos de libertad por aquellas injerencias que afecten de manera inmediata al ejercicio del derecho, lo que no sucede con la medida de estímulo que se deja de dar. Si por el contrario se reconoce que la libertad sindical tiene también un significado colectivo, pensando en favor de los Sindicatos, para el logro de la máxima eficacia en las funciones que de ellos cabe esperar, la libertad sindical no sólo no se habrá visto lesionada sino que habrá sido favorecida por una actuación positiva del poder público. Desde cualquier aspecto, pues, el principio de libertad sindical sale bien librado del examen más crítico.

d) La funcionalidad de las organizaciones sindicales y el desempeño de los objetivos sociales que reconoce la Constitución, ha llevado a las Leyes a establecer criterios selectivos que, por afectar al propio hacer de los Sindicatos y a su «legitimación» en las tareas de colaboración social, representan medidas de limitación mucho más intensas desde el punto de vista de la igualdad que la refleja la medida legislativa impugnada. Estas limitaciones, como la estatuida en el artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores (convenios colectivos) o en la disposición adicional sexta del mismo texto (representación institucional) se han justificado por el Tribunal con base en criterios de eficacia cuya última ratio debe buscarse en que tal eficacia es componente ineludible del propio derecho fundamental de los Sindicatos a existir y funcionar (sentencias 53/1982 y 65/1982). La demanda trata de obviar dicha conclusión señalando que la disposición adicional sexta no puede aplicarse a supuestos distintos del previsto, pero ello sólo sería acierto si no se hubiera promulgado la norma impugnada.

e) En cuanto a la pretendida lesión del principio de igualdad, debe examinarse bajo la perspectiva de la técnica subvencional dentro de las medidas de fomento. La subvención presenta dificultades para una exacta aplicación del principio de igualdad, pues con frecuencia tiene por misión el primar posiciones o situaciones singulares dentro de un género, con arreglo a criterios que no pueden dejar de ser inevitablemente discrecionales. Examinada la subvención impugnada, toda su problemática se reduce a determinar si la concentración en favor de los Sindicatos más representativos lesiona el principio de igualdad.

En relación con este punto, el Abogado del Estado expone que, como ya ha razonado, la eficacia en la acción de los Sindicatos no es un simple resultado deseable, sino un componente de un derecho fundamental: el derecho de los Sindicatos constituidos a desplegar con eficacia las funciones que la sociedad debe esperar de ellos. De esta forma tal concepto asume relevancia constitucional y puede ser utilizado por el legislador como criterio diferenciador, como *tertium comparationis*. El problema se sitúa entonces en juzgar la idoneidad de la ecuación «eficacia» y «representatividad». Dado que la mayor representatividad de un Sindicato refleja su índole presumible de eficacia, habrá de ser posible no sólo distribuir la subvención en función de la representatividad, sino excluir aquellos supuestos de representatividad mínima que no permitan presumir que la subvención alcance para ellos idéntico grado de eficacia. La subvención cumpliría con el principio de igualdad (de no darse la exclusión) sólo cuando pudiera presumirse la identidad de eficacia entre todos los subvencionados; si se acepta de antemano que la subvención ha de tener menor eficacia para los Sindicatos menos representativos, postular una subvención que conduzca a un desigual resultado sería atentar al principio de igualdad, respecto de su genuino y auténtico parámetro.

La desigualdad en el tratamiento de los Sindicatos responde a reglas objetivas y se funda en elementos que no ofrecen posibilidades de parcialidad o abuso, que es el principio más insistentemente destacado por la OIT. El fundamento de la desigualdad se encuentra en las mismas razones que la admitida entre los partidos políticos en cuanto a la valoración del voto y las subvenciones a los mismos. Se trata de una razón de eficacia, que es inherente tanto al mecanismo subvencional como al significado institucional y social de los Sindicatos; la eficacia de la acción cooperadora de las organizaciones sindicales no puede ser la misma en las grandes centrales con implantación efectiva que en los pequeños y dispersos grupos sindicales, ni siquiera en proporción a su representatividad, precisamente porque todas las centrales sindicales, como todos los partidos, son siempre representativos cuando esta representatividad tiene como fundamental vara de medida el resultado del sufragio. Es muy significativo el ejemplo judicial norteamericano donde se cuestionaron las subvenciones a los partidos políticos, estableciendo el Tribunal Supremo que las subvenciones aumentaban más que restringían la libre expresión y tenían como fin facilitar y ampliar la discusión y participación públicas, excluyendo a los partidos marginales para no fomentar candidaturas frívolas, crear un sistema de partidos fragmentados y alentar un irrefrenado fraccionalismo.

Las medidas de fomento, por su propia naturaleza, alteran de alguna medida las situaciones que espontáneamente ofrecería la realidad si no existiera la intervención. Pero tal alteración tiende a crear las condiciones adecuadas para la mayor efectividad de un derecho fundamental, tratando desigualmente a situaciones desiguales desde el punto de vista de una medida que, como la de la eficacia, se integra en el propio derecho fundamental, comprimiendo la igualdad en una medida mínima, inferior desde luego a la existente en otras Instituciones sociales con relevancia constitucional semejante a las organizaciones sindicales.

Décimo.—Por providencia del día 7 de febrero del corriente, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 14 siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El Defensor del Pueblo entiende que el inciso impugnado vulnera los artículos 14, 28.1 y 7.º de la Constitución, al estimar que viola el principio de igualdad y la libertad sindical, tesis que no comparte el Abogado del Estado.

Segundo.—La libertad sindical se encuentra reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente, y especifica, por lo que aquí interesa, que la libertad sindical comprende el derecho a fundar Sindicatos y a afiliarse al de su elección, y que nadie puede ser obligado a afiliarse a un Sindicato. Por su parte, el artículo 7.º de la Constitución trata de los Sindicatos de los trabajadores —y de las Asociaciones empresariales— señalando que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y añade que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

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

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

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

Para resolver la cuestión planteada, a la luz de la doctrina expuesta, debe partirse del carácter y función

que corresponde a los Sindicatos dentro del sistema constitucional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7.º de la Constitución, el cual establece que los Sindicatos de trabajadores contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios; debiendo señalarse que, con fundamento en este artículo, el Tribunal ha puesto de manifiesto su carácter de Asociaciones de relevancia constitucional (sentencia de la Sala Primera de 2 de febrero de 1981, en recurso de amparo 98/1980, «Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero, FJ 1), y asimismo la trascendencia de las funciones que de acuerdo con la Constitución les corresponden (sentencias de la Sala Segunda núm. 70/1982, de 29 de noviembre, «Boletín Oficial del Estado» de 29 de diciembre, FJ 3, y número 4/1983, de 28 de enero, «Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero, FJ 3; sentencia de la Sala Primera núm. 37/1983, de 11 de mayo, FJ 2).

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

Pues bien, siendo esto así, y estando confiada la consecución de tales fines por la Constitución a todos los Sindicatos, sin distinción alguna de carácter expreso, corresponde a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente trato legal.

El Abogado del Estado, partiendo del carácter de los Sindicatos, de la significación colectiva —junto a la individualidad— de la libertad sindical, y de las funciones de integración social que les atribuye el artículo 7.º de la Constitución, sostiene que la desigualdad se fundamenta en el criterio de la máxima eficacia para la consecución de tales fines, ya que la eficacia no puede ser la misma en las grandes centrales con implantación electiva que en los pequeños y dispersos grupos sindicales.

Pero no es éste el problema que aquí se suscita, dado que la cuestión a decidir es si constituye un trato discriminatorio la inclusión, con carácter exclusivo, de los Sindicatos más representativos a que se refiere la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (ET), la cual establece que «a efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los trabajadores o de los empresarios ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos de carácter nacional que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esa capacidad representativa las organizaciones sindicales con el 10 por 100 o más (15 por 100 para las de Comunidad Autónoma) de los miembros de los Comités de Empresas y Delegados de personal».

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 ET con-

templa y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué organizaciones sindicales tienen capacidad representativa «a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores» ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los Sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.

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

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

En el presente caso se impugna únicamente 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», por lo que, de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad. El Tribunal no estima necesario declarar la inconstitucionalidad, por conexión o consecuencia, de todo el párrafo en que se encuentra el inciso mencionado, dado que la previsión presupuestaria, una vez suprimido, responde a un criterio de proporcionalidad que, al no ser discriminatorio, no es incompatible con la Constitución.

Por otra parte, como es claro, la mención del artículo 75.5 «de dicha Ley» que contiene el indicado párrafo no queda afectada por la presente sentencia, por lo que tal Ley es la número 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad

del inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la sección 19, servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1983, aprobados por la Ley 9/1983, de 13 de julio.

Publiquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 14 de febrero de 1985.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Beagüé Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DON FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Disiento de la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal en el presente asunto, no porque entienda que el texto sometido a nuestra consideración es constitucionalmente irreprochable, sino, muy al contrario, por ser, a mi juicio, constitucionalmente inaceptable la totalidad de la partida presupuestaria y no sólo el inciso que de ella se elimina.

A este disenso respecto del contenido de la decisión se une mi discrepancia en lo que toca a las razones que al mismo conducen, que podrían llevar, en otras circunstancias, a resultados que, a mi juicio, deben ser evitados.

Muy sintéticamente expuestas, esas razones son, de una parte, la de que el criterio utilizado para determinar qué Sindicatos han de beneficiarse de la subvención es inadecuada al fin perseguido; de la otra, la de que, al concederse la subvención a algunos Sindicatos, pero no a todos, los excluidos son víctimas de una discriminación que viola la igualdad y, con ella, la libertad sindical. Prescindiendo de que ambas razones no son enteramente congruentes (si toda subvención diferencial es discriminatoria, huelga examinar la racionalidad del criterio seguido para establecer la diferencia) cada una de ellas, aisladamente considerada, puede llevar a conclusiones que, a mi juicio, no se adecuan por entero a las exigencias de nuestra Constitución. La primera de ellas implica el riesgo de convertir a este Tribunal en juez de la oportunidad, asumiendo una función que debe ser dejada al legislador; la segunda parece proscribir todo sistema subvencional que no utilice criterios igualitarios y, en consecuencia, impide que los poderes políticos empleen esta vía para procurar indirectamente una determinada estructura sindical, sin daño para la libertad. Como a mi juicio esta procura resulta enteramente legítima, tanto al amparo de la cláusula del Estado social de Derecho (art. 1.1 CE) como en ejecución del mandato contenido en el artículo 9.2 CE, y, de otra parte, ha de reconocerse al legislador un amplio margen de libertad que, en cuanto no lesione a la Constitución, este Tribunal no puede reducir, ambas consecuencias lógicamente posibles son igualmente inadecuadas.

Al margen de ello, como señalo al principio, el texto impugnado es, sin embargo, constitucionalmente inválido, pero ello no porque nosotros podamos pronunciarnos sobre la justicia o injusticia del criterio seguido por el legislador para adoptar una determinada me-

dida de fomento y, menos aún, porque estas medidas redunden en beneficio sólo de algunas Centrales Sindicales, sino lisa y llanamente porque la forma adoptada para ello es constitucionalmente inadmisibile.

A mi entender, y sin necesidad de entrar en el complejo problema del alcance que debe concederse al principio de legalidad respecto de las medidas de fomento, en general, toda medida de este género que incida sobre la actividad de instituciones que, o son titulares de derechos constitucionalmente garantizados, o tienen relevancia constitucional por ser el marco necesario para que los individuos ejerzan los derechos y libertades que la Constitución les asegura, sólo puede adoptarse en virtud de Ley, por exigencia de lo dispuesto en el artículo 53.1 CE. Puede discutirse si esta Ley ha de ser o no general y si la Ley de Presupuestos puede o no ser considerada como Ley en el sentido implicado por la mencionada reserva, pero creo que está fuera de toda discusión la necesidad de que sea auténtica Ley, esto es, norma jurídica que delimite supuestos de hecho y señale consecuencias jurídicas.

Nada de eso sucede en este caso. Lo que se impugna

no es una Ley general, ni un artículo de la Ley de Presupuestos, sino una partida del presupuesto de gastos (sección 19, servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483), que, como es lógico, constituye una simple autorización al Gobierno para realizar un gasto. Ni esa partida configura un supuesto de hecho abierto, sino una referencia concreta a sujetos determinados, ni de ella nace obligación alguna jurídicamente exigible para el Gobierno ni, en consecuencia, tampoco derecho alguno para los Sindicatos.

Muchas otras razones podrían añadirse, pero basten las expuestas. Me limitaré, para concluir, a señalar que la admisión de la constitucionalidad formal de este modo de acordar subvenciones, obligaría a entender que esta misma forma era también utilizable para fijar las subvenciones destinadas a otras Instituciones que, como los partidos políticos o, en otro orden de cosas, los Centros docentes privados, ocupan desde el punto de vista constitucional una posición análoga a la de los Sindicatos.

Madrid a 14 de febrero de 1985.—Firmado y rubricado: Francisco Rubio Llorente.