

FALLO

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

Ha decidido

1. Otorgar parcialmente el amparo solicitado y en su virtud:
 - a) Declarar la nulidad de la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 7 de Sevilla, de fecha 15 de diciembre de 1983.

8886 Sala Primera. Recursos de amparo núms. 342/1985 y 486/1985. Sentencia núm. 39/1986, de 31 de marzo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 342/1985 y 486/1985, promovidos por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical Comisiones Obreras, contra las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 y 28 de marzo de 1985, que desestimaban el recurso interpuesto contra el acto del Gobierno publicado como anexo del acuerdo suscrito por UGT, CEOE y CEPYME («Boletín Oficial del Estado» de 10 de octubre de 1984), y contra el acto de confirmación del anterior, denegatorio de que la Confederación recurrente participe en la Constitución y funcionamiento de ciertas comisiones nacidas del Acuerdo Económico y Social. Han sido parte el Abogado del Estado, la Unión General de Trabajadores y el Ministerio Fiscal, designado Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—La Procuradora de los Tribunales, doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de CCOO, interpone recurso de amparo ante este Tribunal por escrito registrado el día 19 de abril de 1985. El recurso se dirige contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de marzo de 1985, que desestimaba el recurso interpuesto contra el acto del Gobierno publicado como anexo del Acuerdo Económico y Social («Boletín Oficial del Estado» de 10 de octubre de 1984), y contra el acto de confirmación del anterior, denegatorio de que la Confederación recurrente participe en la constitución y funcionamiento de ciertas Comisiones nacidas de aquel acuerdo. Entiende la recurrente que la referida Sentencia y los acuerdos previos vulneran los artículos 28, 14, 9, 23, 41, 50, 129 y 131 de la Constitución Española, con los fundamentos que se exponen a continuación.

Previa convocatoria a negociaciones por el Gobierno de la Nación, fue firmado un acuerdo entre el mismo y las organizaciones UGT, CEOE y CEPYME, denominado «Acuerdo Económico y Social», en cuya negociación participó la recurrente, si bien no firmó el texto final. El Acuerdo consta de las siguientes partes:

- A) La declaración del Gobierno, firmada por el excelentísimo señor Presidente del Gobierno.
- B) El título I, AES propiamente dicho, firmado por representantes de todas las parte y también por el excelentísimo señor presidente del Gobierno, y
- C) El Acuerdo Interconfederal, suscrito por la representación de UGT, CEOE y CEPYME.

El Acuerdo fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 10 de octubre de 1984.

En el AES se establecía la constitución de una serie de Comisiones para cumplir los fines que en él se especificaban. La recurrente pretende (dada la trascendencia real de las funciones que desarrollarán), que sea declarado su derecho a formar parte de las siguientes: Comisión Fiscal, Comisión de seguimiento de ciertos para la realización de obras y servicios, Comisión tripartita para definir los destinos del Fondo de Solidaridad, Comité mixto paritario para la redacción de un Libro Blanco sobre

b) Retrotraer las actuaciones al momento de dictar Sentencia, a fin de que el Magistrado dicte una nueva en los términos expresados en el fundamento jurídico cuarto.

2. Desestimar el amparo en todo lo demás.

Madrid, 21 de marzo de 1986.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Ángel Latorre Segura.—El excelentísimo señor don Manuel Díez de Velasco votó y no pudo firmar.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Firmado y rubricado.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

prevención de riesgos profesionales y su incidencia en la salud laboral, Comisión sobre legislación laboral para la armonización de la legislación española con la comunitaria, Consejo asesor del Presidente del Gobierno en materia de política socio-económica y apertura de negociaciones con UGT para la negociación de medidas de participación referidas al incremento de los derechos sindicales en la Empresa pública.

Presentado recurso por la Confederación Sindical demandante ante el Tribunal Supremo, la Sala Tercera dicta Sentencia en fecha 9 de marzo de 1985, desestimando su pretensión y confirmando los acuerdos recurridos, básicamente por entender que no vulneran la libertad sindical ni desconocen la representatividad de Comisiones Obreras, sino que constituyen acuerdos libremente suscritos por las partes que, al no contemplar a organismos integrantes de la estructura del Estado, no tienen obligación de respetar el criterio de la representatividad sindical y, por tanto, no puede alegar la recurrente derecho alguno a integrarse en ellos, más cuando fue su sola voluntad, que rechazó el pacto, la causa de la exclusión. Tampoco acepta la tesis de la demandante, en el sentido de que el AES es un mero pacto de procedimiento que no es preciso suscribir, sin perjuicio de que si lo sea participar en los órganos que a su amparo se cree; estima la Sala que es imposible alcanzar acuerdo alguno si previamente no se han aceptado las reglas de procedimiento.

Considera la recurrente que la Sentencia impugnada vulnera su derecho de libertad sindical porque entiende que el contenido esencial de la libertad sindical no se agota en la mera negociación o conflicto, sino comprende también otras materias en las que estén en juego intereses generales de los trabajadores y, entre ellos, la participación en las referidas comisiones, cuya trascendencia práctica es evidente. Adicionalmente, ostenta la condición de sindicato más representativo, a quienes se les asegura la participación institucional como contenido esencial de su derecho de libertad sindical y, en general, la legitimación negocial, como derecho, no puede ser eliminada por acuerdos negociables, como se deduce en su opinión, de la jurisprudencia de este Tribunal y de la doctrina derivada de la interpretación de los tratados internacionales suscritos por España en la Materia.

La Sentencia impugnada vulnera el artículo 14 en relación con el 28 de la Constitución porque la exclusión, además de ser irrazonable, carece de justificación suficiente pues la negociación posterior al AES no es mera ejecución del acuerdo y, a estos fines, es irrelevante la previa firma de aquél.

Por último, entiende la recurrente vulnerados los artículos 9, 23, 41, 50, 129 y 131 de la Constitución Española, pues la Constitución garantiza un esquema participativo en la Administración Pública como función de los sindicatos, que es un principio general derivado de la Constitución y que no es disponible ni puede quedar «*ab albur*» de pactos ocasionales teñidos siempre de adhesión a los proyectos políticos de los Gobiernos de turno».

Por todo lo anterior, solicita a este Tribunal que dicte Sentencia en la que se declare la nulidad de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1985, la del acto por el cual el Gobierno ha denegado la solicitud de la Confederación y, por fin, declare su derecho a formar parte de las referidas comisiones.

Segundo.—Por providencia de 22 de mayo de 1985, la Sección Cuarta acuerda admitir a trámite la demanda, requiriéndose al Ministerio de la Presidencia y al Tribunal Supremo para que remitan las actuaciones de que trae causa el presente recurso y emplacen a quienes fueron parte del procedimiento. Por escritos de 28 de junio y de 8 de julio de 1985, se personan, respectivamente, el Abogado del Estado y la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de la Unión General de los Trabajadores. Abierto el trámite de alegaciones previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la parte reproduce sustancialmente las de la demanda. Por su parte, la UGT entiende que: a) La participación institucional sólo está prevista para los casos de organismos insertos en la Administración pública, en tanto que las comisiones

creadas en el AES se limitan a «administrar» los acuerdos adoptados fuera de la estructura administrativa y el derecho de participación de que Comisiones Obreras pudiera disfrutar tampoco se ha visto recortado. b) Además tampoco puede entenderse lesionado el derecho de negociación colectiva de la recurrente, pues libremente se abstuvo de suscribir el Acuerdo y no es coherente que quien lo rechazó al principio pretenda ahora administrar el pacto. c) Por último, y por la razón citada, tampoco pueden entenderse que la Sentencia impugnada haya violado el AES.

El Abogado del Estado se opone a la demanda por entender: a) Que no se infringe en la Sentencia del Tribunal Supremo en el art. 28 de la Constitución, pues las Comisiones creadas en el AES son fruto de un acuerdo libremente pactado y no participación institucional al no integrarse en la estructura administrativa. b) Tampoco se ha violado el art. 14 de la Constitución, puesto que el Gobierno y las partes permitieron el acceso de la recurrente a la negociación del acuerdo, siendo su voluntad la que privó de participar en los organismos creados en aquél. c) Las mismas razones descartan la posibilidad de aceptar que se haya violado el artículo 28 en conexión con los arts. 9, 23, 41, 50, 129 y 131 de la Constitución.

Por último, el Ministerio Fiscal precisa previamente el objeto del recurso de amparo, no lo es la Sentencia del Tribunal Supremo, sino la previa actividad del Gobierno, siendo la nulidad eventual de la Sentencia mera consecuencia de aquella y se opone a la demanda por las siguientes razones: a) No puede entenderse violado el art. 14 de la Constitución Española pues en el caso, todo lo más, se plantean problemas de libertad sindical —que la recurrente estima injustificadamente restringida—, pero no de igualdad. b) Entiende que la presencia de los sindicatos en la negociación es un derecho reconocido en los arts. 7 y 37 de la Constitución Española, pero en el caso no ha sido desconocido el derecho a negociar de la recurrente, cuya voluntad ha sido la causa de que permanezca excluida de comisiones cuya misión es administrar lo pactado.

Desde esta perspectiva, los citados órganos no son manifestaciones de «participación institucional», sino el mero resultado de un pacto; ya la Sentencia 73/1984 establece que no es posible a las partes pactar sobre la legitimación para negociar Convenios Colectivos, pero el Acuerdo Económico y Social no participa de la naturaleza de éstos, es un mero «pacto de procedimiento» y resulta lógico que no pueda participar en el «procedimiento» quien ha mostrado su disconformidad con el acuerdo que lo instituyó.

Tercero.—A su vez, por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de mayo de 1985, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1985, en la que se desestimaba el interpuesto contra el acto del Gobierno publicado como anexo del Acuerdo Económico y Social («Boletín Oficial del Estado» de 10 de octubre de 1984) y contra el acto confirmatorio del anterior, que denegaba que la Central recurrente formase parte de la comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social, estimando que la referida Sentencia vulneraba los artículos 28, 14, 9, 23, 41, 50, 129 y 131 de la Constitución Española por razones idénticas a las ya expuestas. Admitida a trámite la demanda y comparecidos el Abogado del Estado y la Unión General de Trabajadores, previas las alegaciones que las partes y el Ministerio Fiscal estimaron oportunas —que reproducían en lo sustancial las formuladas en el recurso número 342/1985—, la Sala acuerda, por Auto de fecha 22 de enero de 1986, la acumulación de ambos recursos si bien, al estar ambos conclusiones, quedan pendientes de señalamiento para Sentencia.

Cuarto.—Por providencia de 12 de marzo de 1986, se señaló para deliberación y votación del recurso el día 19 de los mismos mes y años.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La primera dificultad que podrían plantear los recursos de amparo acumulados es precisar correctamente el objeto de los mismos, dada la naturaleza de los actos de los poderes públicos que se tratan de impugnar. En efecto, pese a que los recurrentes impugnan las Sentencias del Tribunal Supremo que rechazaron sus pretensiones de participación en las Comisiones creadas en el Acuerdo Económico y Social, es cierto que dichas resoluciones judiciales se limitaron a mantener la operatividad de la decisión adoptada por el Gobierno, en cumplimiento del AES, de excluir a la recurrente de la participación en las referidas Comisiones, en cuanto negaba su conformidad al pacto en que hallaban su origen. Así pues, debe concordarse con el Ministerio Fiscal en que el verdadero objeto del recurso no son las Sentencias, sino la actividad pública que aquéllas confirmaron, una actividad continuada —más que actos jurídicos concretos, como con acierto observa el Ministerio Fiscal—, que trajo como consecuencia directa

la exclusión denunciada de las diferentes Comisiones. Precisado esto, procede entrar en el análisis del fondo del asunto.

Segundo.—La recurrente analiza el problema de constitucionalidad articulándole en varios puntos argumentales que, no obstante, puede reducirse a estos dos:

A) La actividad pública ha ocasionado violación del artículo 28.2 de la Constitución porque este precepto consagra un derecho de los sindicatos a desarrollar las funciones que de ellos es dable esperar en un ordenamiento democrático, en las cuales debe incluirse el derecho a participar, aquellos sindicatos que acrediten la representatividad suficiente, en todas las instancias públicas en que se ventilen cuestiones que afecten a intereses generales de los trabajadores y en las que estén previstas modalidades de participación. En opinión de la recurrente, el derecho a participar en las instituciones, manifestado en numerosos preceptos del texto constitucional (pues en este sentido debe entenderse la abundante mención de preceptos no susceptibles de amparo, tales como los artículos 41, 129 o 131 de la Constitución), es parte del contenido esencia de la libertad sindical, contribuye a que los sindicatos desarrollen las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas y no puede ser dispuesto por acuerdos negociables, como lo son los que se plasman en el Acuerdo Económico y Social.

B) Adicionalmente y como consecuencia directa de lo anterior, se ve infringido el art. 14.1 de la Constitución, puesto que se ha tratado a la recurrente de forma diversa en comparación con el tratamiento recibido por otros sindicatos, sin una razón suficiente, pues no lo es la firma de un mero pacto cuando están en juego derechos de participar en instancias públicas que pueden reconducirse al propio texto constitucional.

A la vista de estas dos líneas argumentales, se evidencia la estrecha conexión que existe entre ellas que, en abstracto, no impide aceptar su vida independiente. Afirma el Ministerio Fiscal que en el caso no está en juego el derecho a la igualdad, sino el derecho de libertad sindical; el art. 28.1 de la Constitución y no tanto el art. 14 de la Constitución Española. Ello puede ser verdad, pero debe recordarse que a esa conclusión práctica se llega porque la eventual violación del principio de igualdad había tenido lugar en la medida en que asegura el igual disfrute de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos, por lo que, cuando el derecho en cuestión —la libertad sindical—, se restringe para unos sindicatos y para otros no y no se aporta argumentación suficiente para justificar la restricción, quedan vulnerados a la vez el artículo 14 de la Constitución y el que consagra el derecho o libertad sustantivo. En este caso, es probable que la diferenciación teórica carezca de trascendencia, por lo que luego se dirá, pero conviene no olvidarla porque, como se deduce de la práctica de otros Tribunales internacionales, la interpretación conjunta de ambos preceptos puede en otros casos tener importantes repercusiones en la tutela del ejercicio de los derechos fundamentales.

Tercero.—Entrando ya en el fondo del asunto, conviene detenerse en primer lugar en una afirmación de la recurrente, que ésta pretende entroncar directamente con la doctrina de este Tribunal en la materia: La participación de la Confederación Sindical demandante en las Comisiones creadas en el Acuerdo Económico y Social es «participación institucional» y, por tanto, forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. Esta es su argumentación nuclear; para apreciar hasta que punto es admisible o no, no sería impropio exponer muy sintéticamente las líneas maestras de alcance de la libertad sindical, tal como ha venido siendo configurado por sucesivas Resoluciones de este Tribunal:

A) La enumeración de derechos comprendidos en el de libertad sindical que contiene el art. 28.1 de la Constitución no debe considerarse exhaustiva, sino meramente indicativa pues, aunque dicho precepto no se refiere expresamente a derechos «de actividad», la conexión con el art. 7 de la Constitución y los tratados internacionales suscritos por España en la materia evidencian que la libertad sindical comprende también «el derecho a que los sindicatos fundados (...) realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordinadas que a esta institución hay que reconocer» (Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1982, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 3.^o). Así, profundizando en esta línea, que reconoce a los sindicatos una capacidad general para representar a los trabajadores, se ha afirmado que «la libertad sindical implica la libertad para el ejercicio de la acción sindical comprendiendo en ella todos los medios lícitos, entre los que los tratados internacionales ratificados por España y, especialmente, los Convenios números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo y las resoluciones interpretativas de las mismas dictadas por su Comité de Libertad Sindical (...) incluyen la negociación colectiva y la huelga, debiendo extenderse también a la incoación de conflictos colectivos» (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 de mayo, fundamento jurídico segundo). La libertad sindical, pues,

comprende inexcusablemente también aquellos medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a que está llamado desde el propio texto constitucional.

B) No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que, hablando en términos generales, los derechos citados con anterioridad son un núcleo mínimo e indisponible, sin el cual el propio derecho de libertad sindical no sería «reconocible». Es perfectamente claro que los sindicatos pueden recibir del legislador más facultades y derechos que engrosan el núcleo esencial del artículo 28.1 de la Constitución y que no contradicen el texto constitucional. Y también es perfectamente claro que, en ocasiones, es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquellos se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a «criterios objetivos», que aseguran que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas o arbitrarias porque, en ese caso, la propia diferenciación contradiría el principio de igualdad de trato y quebraría, sin justificación o con justificación insuficiente, el libre e igual disfrute de los derechos constitucionalmente reconocidos. En la medida en que estos derechos adicionales, concedidos a unos sindicatos sí y a otros no, sobrepasan el núcleo esencial de la libertad sindical —que debe ser garantizado a todos—, tampoco se vulnera el art. 28.1 de la Constitución. Entre estos últimos se encuentra el derecho a la participación institucional, como quiera que se entiende ésta, y que esto es así se deriva, también, de las resoluciones interpretativas del Comité de Libertad Sindical, que admite la diferenciación de trato implícita en todo sistema de mayor representatividad sindical si ésta no excede de otorgar privilegios «en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o, incluso, en materia de designación de delegados ante organismos internacionales» (Comité de Libertad Sindical, citado en Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1982, de 22 de julio, fundamente jurídico tercero).

C) De todo lo anterior se desprende que la recurrente no puede ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir que le sea permitido estar presente en todo caso en los centros en que se toman las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida.

No obstante, cabía plantearse el problema de si una vez que se reconozca, por cualquier conducto, una forma de participación institucional, la recurrente podría alegar su condición de sindicato más representativo y exigir por ello su participación en los órganos en que aquélla se traduce. La respuesta probablemente debiera ser positiva pues, una vez creadas estas formas de participación, pasarían a formar parte del contenido esencial de la libertad sindical «más plena» que pueda corresponder a todo sindicato más representativo (aunque no a otros que no lo sean), tal como viene configurada en el art. 6 de la Ley orgánica de Libertad Sindical, y como tal pasaría a formar un derecho no disponible por pactos mediante los que se excluyera a ciertos grupos que reunieran el conjunto de requisitos que conforman la mayor representatividad sindical. Claro es que, para responder a esta cuestión, es imprescindible precisar la naturaleza de las Comisiones creadas en el Acuerdo Económico y Social.

Cuarto.—La recurrente pretende que se reconozca su derecho a estar presente en una serie de comisiones, que tienen todas en común al haber surgido de acuerdos plasmados en el Acuerdo Económico y Social. Para valorar el significado de estas comisiones debe partirse de la propia licitud del Acuerdo Económico y Social como acuerdo que, por lo que hace a las representaciones de trabajadores y empresarios, es una manifestación muy peculiar del derecho consagrado en el art. 37.1 de la Constitución. La recurrente no discute ni que estas prácticas de economía concertada sean lícitas, pues, al contrario, aparecen como una manifestación más del carácter pluralista de nuestra sociedad (artículo 1 de la Constitución), ni que, precisamente, sea su rasgo esencial la propia estructura negocial, de pacto, en que se materializan. Esto es, la creación de órganos posteriores de negociación que operan como instancias para prolongar en el tiempo el propio proceso de intercambio que condujo al pacto tripartito —y que es considerado en sí como un valor que debe ser promocionado—, es un resultado más del pacto, en cuya mecánica cambial aparece como una contrapartida, especialmente cualificada, que se equilibra con los deberes que las partes asumen en otros aspectos. Así pueden decir las partes firmantes, con razón, que todo el acuerdo, con independencia de la naturaleza jurídica plural de sus diversos apartados, es una unidad en la que unas partes no se entienden sin las otras. Desde esta óptica, el significado de estas Comisiones no se captará con el simple enunciado de su denominación o la simple descripción de sus funciones; es absolutamente necesario valorarlas en el seno del acuerdo en que se crean y en la dinámica de intercambios que está en su base y que justifica la recíproca interdependencia de los dos títulos del Acuerdo Económico y Social.

Analizando globalmente las Comisiones y órganos diversos creados en el Acuerdo Económico y Social, se evidencia que existe una estrecha conexión entre ellas y la ejecución del propio Acuerdo Económico y Social como acuerdo; con ello, quedaría descartada la alegada relación con este caso de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 73/1984 en torno a la no disponibilidad por las partes de la legitimación negocial, en primer lugar, porque no estamos ante un verdadero y propio Convenio Colectivo —tal como regulado en el título III del Estatuto de los Trabajadores—, y, sobre todo, porque no se trata de negociar cuestiones nuevas, distintas del pacto mismo, sino propiamente de ejecutarlo, como acertadamente observó el Tribunal Supremo. Ello no impide que presenten importantes diferencias operativas dentro de su papel instrumental común. Para mejor apreciar la trascendencia de esas diferencias, convendrá su análisis promenorizado, relacionando entre sí aquellas que presentan mayores afinidades:

A) En un primer grupo puede citarse la Comisión de seguimiento de conciertos para la realización de obras y servicios, que trata de velar por el cumplimiento de un acuerdo —aumentar a 30.000 millones de pesetas la cantidad con que se dota al Instituto Nacional de Empleo para establecer conciertos con Organismos públicos al objeto de realizar obras y servicios que permitan la contratación de 160.000-190.000 trabajadores desempleados—, cuyos rasgos esenciales estaban ya marcados en el texto del Acuerdo Económico y Social, tanto por lo que hacía a las características de los Organismos como los que los conciertos habían de celebrarse, como por lo que hacía al tipo de obras que pudieran concertarse. En cualquier caso, debe tenerse presente que la misión de esta Comisión es sólo «controlar», no administrar los fondos, que es función que corresponde al Instituto Nacional de Empleo, en cuyo órganos rectores si están presentes representaciones de los Sindicatos más representativos en los términos fijados legalmente.

Por su parte, la Comisión Tripartita para definir los destinos del Fondo de Solidaridad, cuya misión es velar por la inversión de la cantidad de 60.000 millones de pesetas a que asciende el llamado «Fondo de Solidaridad», creado en el Acuerdo Económico y Social y cuya cantidad debe orientarse hacia programas inspirados en lo previsto en el Fondo Social Europeo, «tales como formación y orientación profesional, apoyo salarial a las nuevas contrataciones, reinserción e integración socio profesional, elaboración de proyectos generadores de empleo y de carácter innovador y programas que tiendan a reducir los desequilibrios territoriales». De la misma manera que en el caso anterior, la Comisión se limita a controlar la inversión, no a la administración directa de los fondos, que corresponde a unidades administrativas, tales como están previstas en las normas reguladoras de las actividades del Fondo, como no niega la recurrente.

Como puede verse, ambas Comisiones tienen un alcance limitado a la vigilancia y control del cumplimiento efectivo de compromisos directamente adquiridos y perfileados en el texto del Acuerdo Económico y Social, que asume el Gobierno, sin perjuicio de que la administración y destino de los fondos sean remitidos a los correspondientes órganos de la Administración Pública. Que a estas Comisiones les es aplicable la doctrina que este Tribunal ha mantenido ya en otras ocasiones (especialmente en Sentencia 73/1984, citada), parece algo fuera de toda duda, ya que se trata de órganos cuya función es «administrar» lo pactado, sin negociar de nuevo; por ello, puede ser perfectamente legítimo exigir que integren esos órganos sólo y únicamente los sindicatos firmantes del pacto cuya ejecución se controla.

B) En otro bloque pueden integrarse órganos como el Consejo Asesor del Presidente del Gobierno en materia de política socio-económica, de naturaleza dudosa, pues el propio Acuerdo Económico y Social renuncia a determinar qué funciones cumplen o qué naturaleza han de tener, y remite la determinación de su «composición, funciones y normas de procedimientos» a la decisión del propio Presidente para los fije «previa consulta a las organizaciones firmantes» (artículo 19 del Tratado Internacional). Es obvio que sólo será posible un pronunciamiento en este punto una vez que se hayan concretado estas materias que el pacto remite para, a su vista, determinar si, por la vocación general del órgano o por la potencial alteración de la estructura organizativa de la Administración Pública en que pueda insertarse, esta Comisión debe entenderse cualitativamente diversa de las demás. En ese momento, si considera que su derecho se ha lesionado efectivamente por haber sido excluida, la recurrente podrá impugnar la constitución de ese órgano, y este Tribunal podrá entonces entrar a conocer. Entretanto, solicitando un pronunciamiento sobre este extremo, se está solicitando la eventual concesión de un amparo meramente cautelar ante una lesión que la recurrente cree que se va a causar a su derecho, pero que aun no es actual.

C) Por último, existen otras Comisiones cuya finalidad es la propuesta de resoluciones en materia de reforma o adaptación legislativa, propuestas no vinculantes (como expresamente afirma

la Declaración del Gobierno en el Acuerdo Económico y Social), que surgen en el seno de un procedimiento negociado que en sí mismo -esto es, el sólo hecho de negociar-, es el verdadero compromiso y el verdadero objeto perseguido en el Acuerdo Económico y Social al crearlo, con lo que éste se entiende cumplido cuando la negociación se lleva a cabo, con independencia de los resultados a que se llegue una vez que éste se haya realizado. De la naturaleza eminentemente procedimental de estos preceptos del Acuerdo Económico y Social -naturaleza que no niega ni la misma recurrente-, es manifestación de que algunas de las Comisiones creadas sean sólo paritarias, constituidas únicamente por las partes firmantes, evidenciándose aún más la relación de esta parte del acuerdo con el derecho reconocido a los representantes de los trabajadores y de los empresarios en el art. 37.1 de la Constitución.

A este grupo pertenece la Comisión Fiscal, a través de la cual «el Gobierno informará a las partes firmantes de este acuerdo de los proyectos de modificación del ordenamiento vigente en materia tributaria que se proponga elaborar» (artículo 5 del Tratado internacional), mero órgano receptor de información, que en nada condiciona -en el caso de que tal cosa fuera posible- la actividad de iniciativa legislativa del Gobierno, que únicamente comunica decisiones que previamente ha tomado.

También, el Comité mixto paritario para la redacción de un Libro Blanco sobre prevención de riesgos profesionales y su incidencia en la salud laboral, libro que «será elevado al Gobierno a los efectos consiguientes» (artículo 14 del Tratado Internacional), en nada predeterminados en el Acuerdo Económico y Social; debe destacarse que este es uno de los órganos en que el aspecto negociador se hace más patente, pues sólo participan en él las partes firmantes en representación de trabajadores y empresarios, excluyendo la participación pública, que únicamente está prevista una vez ultimada la negociación y sin compromiso alguno respecto del resultado de la misma. Prácticamente los mismos rasgos presenta la Comisión sobre legislación laboral para la armonización de la legislación española con la comunitaria (artículos 17 y 18 del Tratado Internacional), cuya función es la elevación al Gobierno de propuestas conjuntas a efectos de esa labor armonizadora, con el mismo carácter no vinculante. Con parecido carácter no vinculante se articulan las propuestas que pueda realizar la Comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social (art. 13.5 del Tratado internacional) que, si bien de composición tripartita, se limitará a elaborar propuestas de reforma que el Gobierno «podrá» tener en cuenta en los proyectos legislativos posteriores.

Por último, puede mencionarse en este apartado la previsión de apertura de negociaciones entre el Gobierno y la Unión General de Trabajadores para la negociación de medidas de participación sindical referida al incremento de los derechos sindicales en la Empresa pública, sin precisar el alcance que el resultado de esta negociación pueda tener. Si el resultado de la misma debe integrarse con posterioridad en los Convenios Colectivos que puedan firmarse, no debe olvidarse que en la negociación de los mismos estará también la recurrente, en la medida en que reúne las condiciones de representatividad requeridas para ello, y con su sólo consentimiento podrá influir, en ocasiones decisivamente, en el proceso de interiorización de lo negociado al amparo del Acuerdo Económico y Social.

La calificación de las Comisiones integradas en este último bloque es más problemática pues, aunque la negociación que en su seno se realice, ha sido instaurada porque el propio Acuerdo Económico y Social lo quiso (y en este sentido, con su constitución se «ejecuta» el Acuerdo Económico y Social), los resultados a que se llegue pueden incidir sobre el conjunto de derechos y deberes de la generalidad de trabajadores y de los empresarios.

En primer lugar convendría recordar -como hizo el Tribunal Supremo- que no se ha eliminado la posibilidad de que la recurrente, con la fuerza negocial que pueda obtener con su actividad propia, pueda influir también sobre la normación futura, presentando sus propuestas en las diversas materias para cuyo análisis se constituyeron organismos específicos en el Acuerdo Económico y Social. Este derecho elemental de la recurrente no ha sido recortado, no podría serlo, por el Acuerdo Económico y Social; de ahí que permanezca intacto el núcleo de facultades que para ella derivan de su condición de sindicato más representativo, con independencia de que deba realizarlas en solitario y no mediante la previa negociación. No obstante, la recurrente considera que la repercusión de los acuerdos que se tomen en el seno de esas comisiones va a exceder de la propia de un mero acuerdo, pues, como ya se ha dicho, previsiblemente incidirá sobre la composición futura de nuestro ordenamiento laboral. Adopta una visión «finalista» de la participación en los citados órganos, y considera que se trata de verdadera y propia «participación institucional», sin que pueda obstaculizar esta calificación el que el órgano en cuestión no se inserte en el seno de la Administración pública. No obstante, para resolver este problema es altamente impropio partir de

conceptos apriorísticos. A semejanza de lo sucedido con otros derechos, no existe un concepto preciso de «participación institucional», externo a la Constitución, y al que deba entenderse que ésta remite. Por el contrario, en la medida de lo posible, debe tratarse de precisarse su alcance directamente, con los datos que proporciona el texto constitucional. En el caso, parece que la recurrente lo entiende así, hasta el punto de articular de forma inadecuada su recurso de amparo sobre la base de preceptos constitucionales que no son susceptibles de ser defendidos por esta vía (artículos 9, 41, 50, 129 y 131 de la Constitución, en concreto) pero, incluso si lo fueran, tampoco podía encontrar apoyo en ellos su pretensión: El art. 9, 2, de la Constitución Española es un precepto que compromete la acción de poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social, del que no se deriva concretamente el derecho a formar parte de órganos de la Administración pública, pues es ésta una medida más entre las posibles que corresponderá decidir a los «poderes públicos», sin que pueda deducirse un derecho concreto a participar que se imponga a la elección por aquellos de las medidas más adecuadas. Tampoco es un obstáculo el art. 9, 1, de la Constitución cuando impone la necesaria sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, pues dado que la vulneración que la recurrente estima producida lo es de la legalidad constitucional, en este caso, el art. 9.1 de la Constitución no añade nada sustantivo a la alegada vulneración del art. 28.1 de la Constitución. Por otra parte, el art. 23 de la Constitución no es una base para la pretensión de la recurrente, porque se refiere al acceso a «funciones y cargos públicos», y no cabe calificar así a las comisiones creadas al amparo del Acuerdo Económico y Social como ya se ha dicho; además dicho precepto «tiene como único destinatario de los derechos en él consagrados a los ciudadanos, y no a otros entes o sujetos como, en este caso, los sindicatos» (Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1984, fundamento jurídico 4). Los arts. 41 y 50 de la Constitución, porque consagran derechos de los ciudadanos, sin mencionar en nada la participación de éstos en la gestión de las entidades que los procuran que, en su caso, había de deducir de otros preceptos constitucionales; por último, el art. 131 de la Constitución, porque en principio, el Acuerdo Económico y Social no tiene como objetivo fijar un marco para la planificación económica, que es concepto más amplio e intenso, pero, además, aunque en él se prevea la necesaria colaboración y asesoramiento de las asociaciones sindicales a la hora de planificar la economía con carácter general, esta participación deberá tener lugar a través de un órgano específico (un «Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley»), al que evidentemente no se pueden reconducir los órganos creados en cumplimiento del Acuerdo Económico y Social.

Así resulta que el único precepto clave para determinar el alcance que cabe dar a la expresión «participación institucional» en el marco constitucional es el art. 129 de la Constitución, al que también hace referencia la recurrente. Pues bien, dicho precepto entiende por participación la desarrollada en el seno de «organismos públicos», fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella. De la misma manera, la Ley orgánica de Libertad Sindical, siguiendo la pauta marcada por algunos instrumentos internacionales, reconoce a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos la capacidad para «ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista» (artículo 6. 3. a). Eso es, existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el art. 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la Administración pública, o de «entidades» y «organismos» de naturaleza pública que se cualifican por su naturaleza y su adscripción orgánica, y no tanto por la mayor o menor trascendencia que puedan tener, por ello, cabe concluir que las mencionadas comisiones no constituyen manifestaciones de participación institucional en el sentido constitucional del término. Sobre todo lo anterior debe, además, tenerse en cuenta que todas las fórmulas de participación -incluso las que pueden reconducirse al art. 129 de la Constitución (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 de mayo, fundamento jurídico 2.º y 118/1983, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 4.º)-, quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal y a la norma que la crea, quedan confiadas sus condiciones de funcionamiento. Por lo anterior, es posible que queden fijadas por ella condiciones razonablemente estrictas para integrarse en los órganos de representación porque la Constitución le habilita para hacerlo, sin fijar un cuadro de derecho indisponible en esta materia.

Quinto.-Procede ir condensando el razonamiento a fin de extraer las oportunas conclusiones. Así es posible deducir que aun cuando las comisiones, cuya misión es servir de cauce a la negociación de las partes firmantes entre sí y con el Gobierno, vayan a analizar cuestiones de trascendencia no desdeñable para el

interés general de los trabajadores, esta trascendencia no las «publica»; en unos casos porque el Gobierno ni siquiera interviene —sino que componen la comisión sólo las partes firmantes— y en otros porque, aunque intervenga, permanece aislada la sede negociadora de la estructura organizativa de los poderes públicos, concretándose como resultado del acuerdo, que no garantizaba más que la negociación misma, y no el éxito de esa negociación. No tratándose de órganos públicos, no es posible predicar de ellos ni siquiera indirectamente la participación a que se refiere el art. 129 de la Constitución, y por ello no es posible plantear en este caso un problema de libertad sindical, consistente en la menor capacidad de actuación de un sindicato que haya logrado la «singular posición jurídica» de más representativo. Se trata de órganos que se desenvuelven fuera de las atribuciones sindicales conocidas hasta ahora, fruto de la negociación, pues han nacido de un acuerdo cuyo cumplimiento aseguran con su mera constitución. Por ello, por atípica que la figura pudiera parecer —atipicidad en la que el recurrente fundó su tesis— no puede sino concordarse con el Tribunal Supremo, considerando que son simples ejecución del Acuerdo Económico y Social, instrumentos de «concertación social» y, por ello, no contraria la libertad sindical exigir que aquellos grupos que compongan dichos órganos estén de acuerdo con el pacto en que se originaron como conjunto de derechos y obligaciones, en el que no es lógico pretender gozar de las primeras sin sujetarse también a las segundas.

Todo lo anterior, en el bien entendido de que la solución adoptada lo ha sido ante la falta de toda alegación y prueba sobre la posible extralimitación en sus funciones de las referidas comisiones. En los casos en que esa extralimitación se produjera, en que las actividades realmente desenvueltas fueran distintas a las que figuraban en el pacto, el problema debería ser analizado con arreglo a esos nuevos datos. Entretanto, plantearse estas cuestiones en abstracto y resolver sobre ellas, daría a este recurso de amparo una función preventiva que en nada tiene relación con su verdadera naturaleza.

Sexto.—Queda por plantear el problema si la utilización del criterio de la firma del pacto como criterio de diferenciación entre los sindicatos, aunque no sea contrario a la libertad sindical, puede estimarse que lesiona el art. 14 de la Constitución. Este Tribunal ha insistido en que el principio de igualdad, y el derecho a la igualdad que del mismo se deduce, no requiere una identidad de tratamiento, con independencia de las circunstancias que puedan concurrir en cada caso concreto. También ha afirmado que lo que tal artículo impide es el establecimiento de diferencias arbitrarias de trato entre situaciones equiparables y comparables, siendo posible, fuera de este límite de la exigencia de razonabilidad, una amplísima libertad para el legislador y para los demás poderes públicos. No es necesario insistir que la valoración de la razonabilidad habrá de hacerse en función de la protección de bienes y valores constitucionalmente protegidos.

A la luz de esta doctrina en el presente asunto se establece una diferencia entre dos centrales sindicales, ambas mayoritariamente representativas, por parte de unos poderes públicos, y teniendo en cuenta el hecho de la firma o no de un pacto, que una de las centrales realizó y la otra, habiendo intervenido en su negociación se negó a ello. Teniendo en cuenta que ese factor diferencial se introduce precisamente respecto a la exclusión de la central sindical

no firmante de organismos o sedes de encuentros creadas en la ejecución o para el cumplimiento del citado pacto, no puede dudarse de la calificación como razonable del criterio de diferenciación, que es de carácter objetivo, que no hace inviable la posibilidad de acceso a cualquier central sindical representativa que acepte el pacto, y en el que existe una adecuada proporción entre el medio utilizado y el fin perseguido. A ello se une el que la propia negociación colectiva es un valor constitucionalmente protegido y que esta negociación tiene una lógica propia de contrapartidas que, en principio, no cabe desconocer; dentro de ella la elemental de exigir que participe en la ejecución de un pacto sólo aquel sujeto jurídico que lo aceptó y asumió compromisos en él. Tan sólo podría estimarse la no razonabilidad o arbitrariedad de la distinción si la diferenciación, en este caso excluyente, supusiera un recorte legítimo de otros derechos fundamentales del sujeto excluido, pero no es este el caso, como se ha dicho en los fundamentos jurídicos anteriores, aparte de que entonces el problema ya no sería estrictamente de igualdad —o no sólo de igualdad— sino también de libertad sindical.

Adicionalmente —y en relación con la diferenciación entre sindicatos en función de su diverso grado de representatividad— este Tribunal ha reiterado que tanto la Constitución como los Tratados internacionales suscritos por España admiten la diferenciación sindical, y también ha recordado la posibilidad de que existan diversos criterios de diferenciación, aunque todos deben ser susceptibles de determinación objetiva, a fin de evitar que una diferenciación, en principio legítima, pueda, en manos de los poderes públicos convertirse en una arma ilegítima de interferencia en la actividad sindical. En caso de aceptación voluntaria de un pacto, y cuando se trata de participar en la interpretación o aplicación de sus cláusulas (Sentencia de 21 de enero de 1986), el criterio de exigir la firma del pacto o tomar en cuenta la firma del pacto reúne las condiciones recurridas, pues es fácilmente constatable y deja en manos del afectado su propia integración. La equivalencia aproximada de representatividad entre los sindicatos no da derecho a un trato uniforme, si concurren otras circunstancias adicionales objetivas que en función de la cuestión de que se trate justifica el establecimiento de diferencias entre los mismos.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por la Confederación Sindical Comisiones Obreras.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a treinta y uno de marzo de mil novecientos ochenta y seis.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—E. Díaz Eimil.—M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Don Herbert Kurt Gerne, de nacionalidad alemana, representado por Procurador y asistido de Letrado, interpuesto recurso de amparo mediante escrito que tuvo su entrada el 16 de mayo de 1985, contra Auto de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 11 de julio de 1984, denegatorio de diligencias de prueba documental en rollo 350/1983, correspondiente a la causa 20/1983 del Juzgado de Instrucción de Granadilla, resolución esta que fue confirmada en súplica por Auto de la misma Sala de 19 de julio de 1984, así como por la propia Sala en Sentencia de 31 de julio de 1984 y por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en Sentencia de 9 de abril de 1985, declarando no haber lugar a recurso de casación por quebrantamiento de forma e infracción de ley.

La demanda de amparo se fundamentó en los hechos siguientes:

a) El Juzgado de Instrucción de Granadilla de Abona (Tenerife), instruyó sumario contra el solicitante de amparo como presunto autor de un delito de homicidio en la persona de Francisco Claudio González, por hechos ocurridos sobre las tres horas del día 3 de junio de 1983 en la puerta de un bar. Elevadas las actuaciones a la Audiencia Provincial, la representación del procesado señor Gerne, propuso en escrito de conclusiones provisionales de fecha 16 de mayo de 1984, entre los medios de prueba

8887 *Recurso de amparo núm. 441/1985. Sentencia número 40/1986, de 1 de abril.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo 441/1985, interpuesto por el Procurador don Federico Olivares Santiago, asistido por el Letrado don Tomás Carrascoso, en nombre de don Herbert Kurt Gerne, contra el Auto de 11 de julio de 1984, dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que denegó la práctica de determinadas diligencias de prueba propuestas por el demandante de amparo.

Junto con el demandante, han sido partes el Ministerio Fiscal y don Florentino González Delgado, como comparecido en el proceso *a quo*, representado por la Procuradora doña Matilde Marín Pérez. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.