

STC 134/1994, de 9 de mayo (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 1830/1991

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer

(*B. O. E.* de 13 de junio de 1994)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 7 (*Sindicatos*), 28.1 (*Libertad sindical*) y 28.2 (*Derecho de huelga*) en relación a sanción por negativa del trabajador a transmitir opinión del empresario.

II. Acto impugnado

S. del Juzgado de lo Social número 4 de Granada, confirmatoria de la sanción impuesta al recurrente por el establecimiento militar en que prestaba sus servicios.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar el recurso de amparo.

IV. Fundamentos jurídicos

Se imputa en la demanda de amparo violación del derecho de libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE, por la sanción impuesta al demandante por no comunicar a los trabajadores, como representante de los mismos, la opinión contraria del empleador a la celebración de un paro de cinco minutos [1].

Es necesario analizar con carácter previo cuatro cuestiones fundamentales relativas al alcance del derecho de libertad sindical.

a) El derecho a la libertad sindical, en su faceta colectiva, no se agota en los aspectos meramente organizativos o asociativos, sino que también comprende los derechos de actividad relativos a los medios de acción necesarios para que el sindicato pueda cumplir las funciones a las que es llamado por el artículo 7 CE.

b) El artículo 28.1 CE se refiere exclusivamente a la actividad sindical, de autoorganización y de representación, defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, desarrollada por los sindicatos de trabajadores. En nuestro ordenamiento existen otros sujetos, de creación legal o convencional como, por ejemplo, los comités de empresa, los delegados de personal o las juntas de personal, que pueden realizar estas actividades calificables *latu sensu* como sindicales. Esos entes poseerán derechos constitucionales y legales, pero no tienen constitucionalmente garantizada la libertad sindical consagrada en el artículo 28.1.

c) Desde un punto de vista individual, las facultades que integran el derecho de libertad sindical tienen, en principio, como titulares a los afiliados a los sindicatos. Sin embargo, este derecho no ha de ser entendido en modo tal que se excluya en todo caso de la titularidad del derecho de actividad sindical a los trabajadores no afiliados a un sindicato. Cuando una actividad de un sindicato tiene proyección externa y se dirige a todos los trabajadores, afiliados y no afiliados, el derecho constitucional a la libertad de acción sindical debe proteger a todos los trabajadores que participen en la misma.

d) El derecho reconocido en el artículo 28.1 CE se ve vulnerado por la injerencia ilícita no sólo de la Administración, sino también del propio empresario, el cual debe abstenerse de toda interferencia en el ejercicio del derecho de libertad sindical. No puede olvidarse que los sindicatos se hallan objetivamente en una posición dialéctica de contrapoder respecto de los empleadores y que la defensa de sus objetivos no se basa en fórmulas de composición de intereses o de colaboración, sino de autodefensa [4].

El derecho de actividad sindical que incluye el derecho a difundir la realización de actividades sindicales pacíficamente y por medios lícitos ha de comprender necesariamente el derecho a no difundir las opiniones de los empleadores contrarias a las mismas.

Si el empleador consideraba que el paro en cuestión era ilícito podía hacer llegar esta opinión a los trabajadores por los más diversos medios a su alcance, pero es claro que no podía obligar a un trabajador o a un representante electivo de los mismos a transmitir su opinión contraria a la legalidad del paro. La orden en sí supone una intromisión ilegítima en la actividad sindical. Por ello mismo, la sanción por su incumplimiento no puede ser considerada sino como una represalia ilegítima frente al trabajador, por lo que tal sanción no puede considerarse sino afectada de nulidad radical [5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, y don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 1830/1991, interpuesto por don Juan Martínez Hernández, representado por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y asistido del Letrado don Enrique Lillo, contra la Sentencia de 22 de julio de 1991 dictada por el Juzgado de lo Social número 4 de Granada. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 19 de agosto de 1991, doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Martínez Hernández interpuso recurso de amparo contra Sentencia del Juzgado de lo Social número 4 de Granada de 22 de julio de 1991.

2. Los hechos que dan lugar a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente prestaba sus servicios como trabajador por cuenta ajena en un Centro de la Administración Militar de Granada. Ostentaba la condición de representante electivo de los trabajadores y alegaba estar afiliado al sindicato CCOO.

b) El día 12 de febrero de 1991, a las 11,10, notificó al jefe del establecimiento que a las 12,00, de acuerdo con la convocatoria realizada por CCOO y UGT, los trabajadores realizarán un paro simbólico de cinco minutos de duración en relación con la guerra del Golfo (respondiéndole que a juicio del referido jefe dicho paro era ilegal por falta de notificación escrita, debiendo informar de tal circunstancia a sus representados). El recurrente no cumplió esta orden.

c) Por Resolución de 21 de febrero de 1991, la Jefatura del establecimiento decidió sancionar al actor con dos días de suspensión de empleo y sueldo por falta leve fundamentada en incumplimiento de sus deberes.

d) El actor, tras agotar la reclamación previa, presentó demanda en el Juzgado de lo Social, interesando la anulación de la sanción y el abono del salario correspondiente a dos días. Tal pretensión fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social número 4 de Granada de 22 de julio de 1991. Según esta Sentencia, del artículo 71 del Convenio aplicable («Boletín Oficial del Estado» de 17 de enero de 1991) se deduce la existencia de un deber del representante legal de «trasladar al personal el criterio de la Jefatura (erróneo o no) en el sentido de la posible ilegalidad de la huelga o la inoportunidad del lugar y el tiempo de la misma». Incumplido tal deber, se incurre en la infracción tipificada en el artículo 44.2.7 del Convenio («incumplimiento de los deberes por negligencia o descuido inexcusable»).

3. El recurso de amparo se dirige contra esta Sentencia, entendiéndose infringido el derecho fundamental de libertad sindical. Según afirma el demandante, la Sentencia de la Sala de lo Social, al confirmar la sanción impuesta, lesiona tal derecho en su vertiente del derecho a la libertad sindical en la empresa (art. 2.2 LOLS) «puesto que forma parte integrante del derecho a la libertad sindical el derecho a no sufrir represalia ni discriminación por la adhesión a los sindicatos o a los acuerdos de éstos» [arts. 17.1 ET y 12 LOLS y 1.b); Convenio 98 OIT y 1 Convenio 135 OIT]. En este contexto normativo, la Sentencia del Juzgado de lo Social «debió tutelar la actuación del demandante que se limitó a poner en conocimiento de la Dirección del Centro que iba a promover el cumplimiento del acuerdo sindical de efectuar un paro simbólico, ya que tal actuación era ejercicio de la actividad sindical y adhesión a los acuerdos de los sindicatos».

a) Se destaca, en primer lugar, que «no existía ningún deber legal normativo ni convencional de comunicar a los trabajadores convocados el paro simbólico por CCOO y UGT la denegación del Director del cen-

tro del trabajo». Si existe, por el contrario, una «prohibición de injerencia o control empresarial sobre la forma y modalidad concreta de ejercicio de la función representativa, derivando del contenido del derecho fundamental de libertad sindical del artículo 28.1 CE y de los artículos 1.2 b) Convenio 98 y 1 Convenio 135 OIT». De un lado, no tratándose de una huelga sino de un paro simbólico y a la vista en todo caso de la STC 13/1986, el criterio del jefe del establecimiento respecto a la ilegalidad por falta de comunicación escrita carecía de todo fundamento. De otro, al no existir deber alguno legal ni convencional de transmitir a los trabajadores el criterio del jefe del establecimiento, es claro que el demandante podía valorar que transmitirlo «impedía y obstaculizaba el ejercicio de la actividad sindical» toda vez que estaba orientado a impedir en la práctica la ejecución de la convocatoria y, por tanto, impedir al recurrente su actividad sindical en su condición de representante y afiliado a un sindicato.

b) En realidad, descartada la existencia del deber, la exigencia empresarial «constituye un verdadero acto de injerencia», prohibido en nuestro ordenamiento. Con apoyo en la jurisprudencia ordinaria, se afirma que «junto con la relación contractual laboral entre el representante y la empresa, debe ponderarse y valorarse la función representativa sindical de tal modo que si el representante no actúa en el cumplimiento de sus funciones representativas o sindicales, con la diligencia, eficacia y honestidad adecuadas, el perjuicio sería para los trabajadores representados, y no para la empresa, lo cual justifica la necesidad de eliminar, por ser constitutivo de acto de injerencia empresarial, la facultad de control que sobre las formas y modalidades de ejercer la facultad representativa debe tener la empresa». En el mismo sentido, ni el artículo 64 ET ni el artículo 71 del Convenio colectivo «establecen deberes del representante para con la empresa...», sino por el contrario establecen derechos ejercitables frente a ésta». No puede afirmarse, por otra parte, que exista «ningún deber contractual de que el representante transmita la denegación empresarial de realización del paro simbólico». Ni la buena fe puede interpretarse como creadora de un «genérico deber de lealtad» ni existen restricciones injustificadas al disfrute de los derechos fundamentales dentro de las empresas (SSTC 88/1985, 105/1987 y 6/1988).

c) Por todo ello, la sanción impuesta supone una discriminación que se ha instrumentado a través de una injerencia empresarial en la actividad sindical. El derecho a la actividad sindical está integrado por pluralidad de facetas (SSTC 104/1987, 114/1989 y 197/1990). Desde esta perspectiva, el empresario estaba obligado a justificar las razones del trato diferente alegado (SSTC 38/1981 ó 114/1989) lo que en este caso no se ha producido al no existir ningún motivo razonable para la sanción.

4. La Sección Cuarta, en providencia de 16 de diciembre de 1991, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para la formulación de alegaciones en relación con la causa de inadmisibilidad del artículo 50.1 c) LOTC.

5. En sus alegaciones, presentadas el 10 de enero de 1992, el demandante de amparo reiteró sustancialmente las realizadas en la demanda. Se insiste en que la sanción empresarial ha de considerarse como repre-

salia frente al ejercicio del derecho de libertad sindical. En este sentido, la actuación empresarial se presenta como «claramente obstaculizadora del derecho de libertad sindical al intentar interferir en la convocatoria realizada por los sindicatos calificándola de ilegal». Por otro lado, la interpretación realizada no es aceptable, puesto que lo que se interpreta como un deber del representante respecto de la empresa es, en rigor, un derecho del mismo hacia sus representados. Circunstancia esta última que, al incidir en la libertad sindical del recurrente, permite considerar que la Sentencia impugnada es lesiva de este derecho fundamental.

6. En el informe del Ministerio Fiscal, registrado el 14 de enero de 1992, se interesó la inadmisión de la demanda de amparo. Tras reseñar sucintamente los hechos que la motivan, el Ministerio público destaca que la demanda se mueve en el plano de la legalidad ordinaria. De un lado, se discrepa acerca de si el paro era o no una huelga, «lo que carece de dimensión constitucional». De otro, se combate la interpretación del ET y del Convenio colectivo realizada por el órgano judicial —a quien corresponde, en exclusiva, «la subsunción de unos hechos en una norma sancionadora»—. Habiendo motivado suficientemente su postura, nada puede imputarse a la resolución judicial.

En cuanto a la denunciada injerencia, el Fiscal descarta su existencia. La exigencia empresarial cuyo incumplimiento se sancionó no obedece «al fin de inmisión en actividad ajena» sino a la «ponderación que ha de hacer cada trabajador para articular su derecho individual a la huelga o al paro», sin que la existencia de este deber suponga «una disminución de las facultades del representante en torno a una eventual información de las razones que apoyaban el paro o una crítica de la postura del empleador descalificando la convocatoria sindical por ilegal». En definitiva, «la regulación normativa parte de la base de que además de su actividad fundamental en defensa de los intereses de los trabajadores, el representante es también un elemento de comunicación entre empresa y trabajadores sirviendo de correa de transmisión leal entre ambas partes», lo que lleva a excluir que la Sentencia impugnada, al no anular la previa sanción empresarial, sea contraria a la libertad sindical.

7. Por providencia de 10 de febrero de 1992, la Sección acordó admitir a trámite la presente demanda, con los correspondientes efectos legales.

8. Por escrito registrado el 18 de febrero de 1992, el Abogado del Estado solicitó su personación en el presente proceso constitucional.

9. Por providencia de 12 de marzo de 1992, la Sección acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, acusar recibo de las actuaciones judiciales solicitadas y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por un plazo común de veinte días para que formularan las alegaciones pertinentes.

10. El 10 de abril de 1992 presentó el demandante sus alegaciones, en las que se ratificaba en lo ya expuesto en el escrito de interposición del recurso de amparo, subrayando que había sufrido una sanción por desobedecer una orden que en sí misma es violadora del derecho fundamental de libertad sindical.

11. El Abogado del Estado, en sus alegaciones presentadas el 6 de abril de 1992, interesó que el amparo fuera denegado sobre la base de los siguientes argumentos:

— En primer lugar, este recurso de amparo no reúne las mínimas condiciones de admisibilidad, por lo que ahora debe ser desestimado, adoleciendo en concreto de falta de tempestiva invocación del derecho vulnerado [art. 44.1 c) LOTC] y falta de agotamiento de los recursos utilizables [art. 44.1 a) LOTC].

La oportuna falta de invocación se evidencia en el hecho de que no se alegó ni acreditó por el demandante su condición de afiliado a un sindicato en la vía judicial previa, afirmándolo por primera vez en la demanda de amparo. Sólo se invocó la condición de representante unitario de los trabajadores, en referencia a la indebida limitación de «una de las libertades públicas», que en definitiva había incidido negativamente en el cumplimiento de sus deberes como representante; pero la libertad sindical no alcanza a cubrir constitucionalmente la actividad sindical de los representantes unitarios de los trabajadores (SSTC 118/1983, 98/1985 y 165/1986). Por ello mismo, el demandante siguió en la instancia no el procedimiento específico de tutela de libertad sindical, sino el ordinario de impugnación de sanciones.

En cuanto a la falta de agotamiento de la vía judicial, la misma se habría producido toda vez que, impetrada la tutela de la libertad sindical a través del procedimiento ordinario de impugnación de sanciones, no recurrió posteriormente en suplicación la Sentencia de instancia, lo que pudo haber hecho en virtud del artículo 188.1 f) LPL, es decir, por razón de la materia, que afecte, según entiende el propio demandante, a la tutela de la libertad sindical. No puede obstar a ello el hecho de que el Juzgado de lo Social instruyera al interesado de que la Sentencia era irrecurrible, porque él mismo fue asistido de Letrado, que era consciente, al igual que el propio interesado, de la dimensión constitucional del asunto (SSTC 145/1986, 107/1987, 178/1988, 56/1991, 155/1991 y 203/1991).

— En segundo lugar, no se vulneró la libertad sindical del recurrente.

A juicio del Abogado del Estado el paro en cuestión, de cinco minutos, en relación a la guerra del Golfo Pérsico, era ilegal, tanto por su carácter claramente político; el empleador también entendió que la huelga era ilegal (aunque, en este caso por falta de preaviso) y así lo transmitió al demandante para que lo comunicara a su vez a sus representados. Aquél no lo hizo, a pesar de que así le obligaba a ello el artículo 71 del Convenio colectivo aplicable, y del interés evidente que tenía para los trabajadores esa información, sin que transmitir ese juicio sobre la legalidad suponga violación de la libre acción sindical —nada obsta que el representante contradiga o critique ese criterio empresarial—, pues ello no era sino exigir un deber reconocido en Convenio colectivo, que, además, era particularmente exigible en esas circunstancias y debido a que la inminencia de la celebración del paro impedía hacer la comunicación de otro modo. Entiende el Abogado del Estado que el artículo 28.1 CE no comprende el derecho a bloquear o restringir la información que interesa a los trabajadores sólo por su origen empresarial.

12. El 30 de mayo de 1992 presentó sus alegaciones al Ministerio Fiscal interesando ahora el otorgamiento del amparo. En síntesis, fundamenta su deci-

sión en que merecen ser acogidos los argumentos del demandante. En primer lugar, porque el jefe del establecimiento es un extraño a la relación entre él, como representante, y sus representados, por lo que el contenido de la libertad sindical no puede venir alterado por las indicaciones de un tercero ajeno a la relación representante-representado. En segundo lugar la información a los representados se concibe en el Convenio colectivo aplicable como una facultad, no como un deber hacia la empresa. De este modo, la decisión de imponer la sanción y su confirmación en vía judicial suponen una interpretación restrictiva del derecho fundamental a la libertad sindical, debiendo haberse seguido una interpretación más acorde con el respeto al derecho de libertad sindical, que comprende el desplegar actividad de este género sin condicionamientos de terceros ajenos a la relación.

13. Por providencia de 5 de mayo de 1994 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Como ha quedado expuesto en los Antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige formalmente contra la Sentencia del Juzgado de lo Social número 4 de Granada, de 22 de julio de 1991, recaída en autos sobre sanción laboral. A ella se le imputa en la demanda de amparo violación del derecho de libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE, por no haber revocado la sanción impuesta al demandante por no comunicar a los trabajadores, como representante de los mismos, la opinión contraria del empleador —la Administración militar— a la celebración de un paro de cinco minutos el 12 de febrero de 1991. A su juicio, tal sanción debe considerarse como una represalia discriminatoria e injustificada por haberse adherido al Acuerdo sindical de llevar a cabo un paro simbólico de cinco minutos en relación al conflicto del Golfo Pérsico el mencionado 12 de febrero y como una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical.

2. Antes de examinar el fondo de la demanda planteada procede analizar la concurrencia de las dos causas de inadmisibilidad de la misma —que en este momento procesal serían causas de desestimación— aducidas por el Abogado del Estado en el trámite de alegaciones de este proceso de amparo.

Alega en primer lugar falta de invocación del derecho fundamental en el momento oportuno [art. 44.1.c) LOTC], pues el demandante no adujo en la vía administrativa previa, ni en la instancia, su condición de afiliado a un sindicato, lo que sí manifestó, por vez primera, en la demanda de amparo, y además porque se limitó a denunciar, sin mayor concreción, la indebida limitación de una de las «libertades públicas», sin especificar cuál era el derecho fundamental que consideraba infringido.

Esta excepción, sin embargo, no puede ser acogida. La necesidad de que haya sido invocado en el proceso antecedente el derecho fundamental vulnerado tan pronto como hubiera habido lugar a ello, como requisito para que pueda ser admitido a trámite un recurso de amparo [art. 44.1.c) LOTC], no consiste en otra cosa que en exponer cuál es el derecho o libertad que, protegido por la Constitución Española, se considera violado, con la precisa finalidad de hacer posible el respeto y restablecimiento del derecho en la jurisdicción

ordinaria (entre otras, SSTC 17/1982, 53/1983 y 59/1987).

En el caso presente, no se mencionó expresamente, en efecto, en la vía judicial el precepto que reconoce el derecho fundamental que ahora se invoca, el artículo 28.1 CE, pero lo cierto es que el problema ahora planteado ya fue alegado y debatido en el mencionado proceso, por lo que el órgano judicial tuvo ocasión de examinarlo él mismo y de resolverlo del modo que estimó más apropiado. En efecto, en la demanda judicial —así como en la antecedente reclamación administrativa previa— ya se planteó (hecho 3.º) que la sanción impuesta al demandante no obedecía en realidad a la razón efectivamente alegada por el empleador, sino que correspondía a «una actitud discriminatoria y persecutoria del Ministerio de Defensa respecto de don Juan Martínez como representante sindical...» y que era «una sanción por el intento, por parte del trabajador y representante sindical, de ejercer una de las libertades públicas amparadas por nuestra Constitución»; a mayor abundamiento, en el acto del juicio fue invocado el artículo 3 del Real Decreto-ley 17/1977 —en cuanto regulador de la huelga— y la STC 11/1871, que examinaba el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra aquella norma. Por ello, y supuesto que lo que se denuncia formalmente en la demanda de amparo es que la sanción obedecía en realidad a una conducta discriminatoria y a una represalia por parte del empleador, y se aludía a la vulneración de una libertad pública, debe considerarse que esa cuestión ya fue materialmente planteada en la demanda, por lo que no puede apreciarse la falta de invocación alegada por parte del Abogado del Estado.

En cuanto a la posible falta de agotamiento de la vía judicial, es cierto que, dada la naturaleza de la pretensión ejercitada —que en realidad bien pudo tramitarse a través de la modalidad procesal regulada en los artículos 174 y siguientes LPL—, hubiera podido intentarse el recurso de suplicación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188.1.f) LPL. Pero, el no haberlo hecho así, no puede considerarse como una falta de agotamiento de la vía judicial de la que se deba derivar la desestimación en este recurso, pues lo cierto es que la Sentencia del Juzgado de lo Social no se limitó a guardar silencio sobre la recurribilidad de la misma, sino que declaró expresamente que contra aquella no cabía recurso alguno, lo que ha de sumarse a que, en relación a la modalidad procesal seguida en este caso —de impugnación de sanciones—, el artículo 115.3 LPL dispone expresamente la irrecurribilidad de las Sentencias dictadas en tales procedimientos. Ante tales circunstancias, no cabe reprochar a la parte inactividad o falta de diligencia procesal constitutiva del incumplimiento de un requisito (el agotamiento de la vía judicial) necesario para abrir la vía subsidiaria del amparo (STC 124/1987). Procede rechazar, pues, las dos excepciones alegadas por el Abogado del Estado y decidir sobre el fondo del presente recurso.

3. El demandante de amparo centra su recurso, como ya se ha expuesto, en el hecho de que la sanción que se le impuso vulneró el artículo 28.1 CE por dos distintos motivos: el primero, por no existir causa real para la sanción, pues sobre él no recaía deber alguno, ni legal ni convencional, ni contractual de comunicar a los trabajadores la opinión del Director del centro de trabajo sobre el paro simbólico en cuestión, mientras que sí pesaba sobre el empresario una prohibición de injerencia sobre la forma y modalidad concreta del ejercicio de la función representativa, derivada del ar-

tículo 28.1 CE. El segundo, porque la conducta del sancionado consistía en ejercer actividad sindical en la empresa, y por ello la sanción representa un acto de discriminación o represalia que se ha instrumentado a través de una injerencia empresarial en relación al ejercicio de la libertad sindical.

4. Para resolver el presente recurso de amparo, en el que, como hemos repetido, un miembro del Comité de Empresa, que no ha probado su pertenencia a un sindicato, alega la vulneración del derecho a la libertad de sindicación por haber sido sancionado como consecuencia de su participación en un paro convocado por unas centrales sindicales, es necesario analizar con carácter previo cuatro cuestiones fundamentales relativas al alcance del derecho de libertad sindical consagrado en el artículo 28.1 CE; a saber: si el derecho a participar en las actividades sindicales forma parte del derecho protegido por el referido precepto constitucional; si la actividad de los Comités de Empresa o de sus miembros resulta constitucionalmente garantizado por el mismo; si los trabajadores no afiliados a ningún sindicato pueden ser titulares del derecho de libertad sindical cuando participan en actividades organizadas por los sindicatos, y, por último, si resultan constitucionalmente legítimas injerencias de terceros en el ejercicio de ese derecho. En respuesta a estos interrogantes cabe afirmar:

a) Que, como hemos reiterado desde las primeras Sentencias, el derecho a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE, en su faceta colectiva, no se agota en los aspectos meramente organizativos o asociativos expresamente aludidos en este precepto, sino que también comprende los derechos de actividad relativos a los medios de acción necesarios para que el sindicato pueda cumplir las funciones a las que es llamado por el artículo 7 CE (SSTC 70/1982, 39/1986, 127/1989 y 30/1992, entre otras muchas). Del mismo modo, en su faceta individual, este derecho no incluye sólo los aspectos meramente organizativos o asociativos explicitados en el mencionado precepto constitucional —derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección o a no afiliarse—, sino también a adherirse y participar en las actividades lícitas promovidas por los sindicatos en ejercicio de su derecho a la libertad sindical y, entre ellos, la adhesión y la participación en actividades sindicales que puedan convocar los sindicatos.

b) En segundo lugar, también debemos reiterar que el derecho consagrado en el artículo 28.1 CE se refiere exclusivamente a la actividad sindical, de autoorganización y de representación, defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, desarrollada por los sindicatos de trabajadores.

Es cierto que dichos sindicatos no son las únicas instituciones que pueden representar a los trabajadores y promover y defender sus intereses económicos y sociales. Concretamente, en nuestro ordenamiento existen otros sujetos, de creación legal o convencional como, por ejemplo, los comités de empresa, los delegados de personal o las juntas de personal, que pueden realizar estas actividades calificables *latu sensu* como sindicales y para llevarlas a cabo cuentan con medios de acción y con derechos constitucionales y legales, como son el derecho de huelga (art. 28.2 CE), la negociación colectiva (art. 37.1 CE) o la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE), que el texto constitucional no reserva en exclusiva a los sindicatos.

Es cierto también que en la actualidad existe en las empresas un notable grado de interacción entre los sin-

dicatos y los órganos de representación unitaria de los trabajadores y que las diferencias relativas a la naturaleza de estos dos tipos de instituciones y a sus funciones de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, que en otros tiempos fueron manifiestos, hoy tienden en muchos casos a difuminarse.

Con todo, esas diferencias subsisten en nuestro ordenamiento y, lo que es más relevante, la Constitución entre esos distintos cauces de representación y defensa de los trabajadores ha atribuido un especial relieve a los sindicatos. Esta opción del constituyente se manifiesta, particularmente, en la muy significativa mención que de ellos hace el Título Preliminar de la Constitución —art. 7—, en tanto que, como queda dicho, los demás sujetos que desarrollan actividades sindicales son en realidad creación de la ley o de los convenios colectivos y su vinculación con la Constitución se produce a través del artículo 129.2 CE (SSTC 37/1983 y 118/1983). Esos entes poseerán los derechos constitucionales y legales a los que antes aludíamos, pero no tiene constitucionalmente garantizada la libertad sindical consagrada en el artículo 28.1 que se refiere tan sólo a la actividad legítima realizada por los sindicatos en representación, defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. «La libertad sindical no ampara la actuación de otros sujetos sindicales a quienes la práctica o la legalidad vigente atribuyen funciones sindicales, como es el caso de los Comités de Empresa» (ATC 731/1986). Por ello, este Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones que la actividad sindical desempeñada por estas organizaciones queda fuera del ámbito del proceso constitucional de amparo (SSTC 118/1983, 98/1985 y 165/1986).

En definitiva, como se dijo en la STC 118/1983, «la Constitución Española ha partido, en la institucionalización de los derechos colectivos laborales, de un amplio reconocimiento de los titulares de aquéllos aludiendo la consagración de un monopolio del sindicato, de forma que si el derecho de huelga se atribuye a los trabajadores (art. 28.2), el de conflictos lo es a los trabajadores y empresarios (art. 37.2) y el de negociación a los representantes de éstos (art. 37.1). Pero si este punto de partida permite en nuestro ordenamiento positivo la existencia de un sistema sindical dual en el que la acción sindical, entendida en cuanto actividad dirigida a la representación y defensa de los intereses de los trabajadores puede ser ejercida, sin entrar ahora en otras posibilidades, tanto por el sindicato como por el Comité de Empresa, ello no significa ni que exista una indefensión constitucional ni una identidad entre todos los sujetos susceptibles del ejercicio de funciones sindicales. Por el contrario, el artículo 7 de la Norma fundamental constitucionaliza al sindicato no haciendo lo mismo con el Comité de Empresa (...). La constitucionalización del sindicato ofrece, como no podía ser menos, su influencia en el problema aquí debatido, porque atribuyendo el artículo 7 a tal organización la función de contribuir a la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, le atribuye consiguientemente el ejercicio de aquellos derechos necesarios para el cumplimiento de tal función y que constituyen manifestación ineludible de la libertad sindical reconocida en el artículo 28.1 de la CE, en su vertiente colectiva, de forma que el impedimento o la obstaculización a tal ejercicio constituye no sólo vulneración del precepto constitucional que consagra cada concreto derecho, sino también el propio artículo 28.1. De más está señalar que lo mismo no puede ser predicado del Comité de Empresa».

c) Desde un punto de vista individual, las facultades que, en su vertiente organizativa y de actividad, integran el derecho de libertad sindical tienen, en principio, como titulares a los afiliados a los sindicatos. A ellos les corresponde el derecho de afiliarse o de no afiliarse al sindicato y, una vez que hayan optado por la afiliación, el de participar en la actividad sindical. Sin embargo, este derecho no ha de ser entendido en modo tal que se excluya en todo caso de la titularidad del derecho de actividad sindical a los trabajadores no afiliados a un sindicato. En la medida en que el sindicato tiene entre sus principales tareas y medidas la de implicar en la acción sindical no sólo a los que ya son miembros del sindicato, sino al mayor número de trabajadores afectados e implicados en el mismo interés protegido en cada caso por el sindicato, no resultaría admisible que ante una misma actividad organizada o promovida por un sindicato los afiliados al mismo que la siguieren estuviesen cubiertos por la garantía del artículo 28.1 CE y, en cambio, los trabajadores que no estuvieran afiliados, siguiendo la misma actividad y realizando los mismos actos, carecieran de esta cobertura. Cuando una actividad de un sindicato tiene proyección externa y se dirige a todos los trabajadores, afiliados y no afiliados, el derecho constitucional a la libertad de acción sindical debe proteger a todos los trabajadores que participen en la misma. En realidad, de no entenderse así el alcance del artículo 28.1 CE, no sólo se dejaría desprotegidos a los trabajadores, sino que, indirectamente, se afectaría de forma grave a los propios sindicatos y a las funciones que la Constitución les reconoce, puesto que las actividades no declaradas ilícitas dirigidas a todos los trabajadores —que son, sin duda, las de mayor relieve—, podrán verse frustradas al no ofrecer a todos los destinatarios la referida garantía constitucional.

En suma, el artículo 28.1 CE no puede ser entendido de modo tal que quede en todo caso fuera de su ámbito de tutela la actividad sindical de aquellos trabajadores que siguiendo una actividad no declarada ilícita programada o promovida por asociaciones sindicales o en las que éstas tengan un particular interés no estén afiliados a las mismas. La represalia o sanción frente a esas conductas vulneraría el artículo 28.1 CE. El propio legislador lo ha entendido así, al incluir en la sanción de nulidad los actos o normas que supongan discriminación «por razón de la adhesión... a sus acuerdos (del sindicato) o al ejercicio en general de actividades sindicales» (art. 12 LOLS), y también en términos análogos se ha pronunciado anteriormente este Tribunal (SSTC 38/1981 y 197/1990).

d) El derecho reconocido en el artículo 28.1 CE, como derecho de libertad que es, se ve vulnerado por la injerencia ilícita no sólo de la Administración (SSTC 23/1983, 143/1991 y 75/1992), sino también del propio empresario, el cual debe abstenerse de toda interferencia en el ejercicio del derecho de libertad sindical y, por supuesto, de adoptar represalias contra los trabajadores que legítimamente ejerzan la actividad sindical. Por ello la conducta que consiste en la intromisión ilícita en el ámbito del derecho fundamental se ha de considerar radicalmente nula (STC 38/1981).

Como sucede con todos los derechos, el de libertad sindical no es un derecho ilimitado. Entre los derechos y bienes constitucionalmente protegidos que deben tenerse presentes al delimitar su contenido figuran, sin duda, derechos de los empleadores y otros bienes de índole económica y empresarial; sin embargo, al realizar esta operación debe tenerse muy presente que la actividad sindical de representación y defensa de los

intereses de los trabajadores es una actividad caracterizada por la autotutela de esos intereses; no puede olvidarse que los sindicatos se hallan objetivamente en una posición dialéctica de contrapoder respecto de los empleadores y que la defensa de sus objetivos no se basa en fórmulas de composición de intereses o de colaboración, sino de autodefensa en la que no cabe abogar por la existencia de un genérico deber de lealtad con un significado omnicomprendido de sujeción del trabajador al interés empresarial, ni caben tampoco, en consecuencia, genéricas interferencias del empleador en el desarrollo de esas actividades sindicales (STC 120/1983; en este mismo sentido, entre otras 23/1983).

5. Si se aplica lo dicho en el fundamento precedente al caso que aquí estamos enjuiciando, no cabe duda que deben acogerse las pretensiones del demandante de amparo, y estimar que la sanción que le fue impuesta vulneró el derecho reconocido en el artículo 28.1 CE.

En efecto, a pesar de que en la vía judicial previa el hoy recurrente no alegó ni probó su carácter de representante sindical, ni siquiera su pertenencia a un sindicato, lo cierto es que fue sancionado por adherirse y participar en un paro simbólico de cinco minutos convocado por las Centrales Sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, concretamente por el hecho de no haber comunicado a los trabajadores del centro de trabajo la opinión de la Dirección de la empresa que consideraba ilegal el paro convocado por falta de preaviso. A los efectos de este recurso de amparo no procede enjuiciar si el referido paro era o no lícito, puesto que ésta no fue la cuestión debatida en el proceso judicial precedente. En él tan sólo se analizó si el trabajador tenía o no obligación de comunicar al resto de trabajadores la opinión del empleador contraria a la realización del paro convocado por los sindicatos. Para resolver esta cuestión en el presente proceso constitucional basta, pues, con constatar que el trabajador fue sancionado por participar en una actividad organizada por dos sindicatos.

En consecuencia, lo único que resta por dilucidar es si esa pretendida obligación que el empleador impuso al trabajador y la correspondiente sanción suponen una injerencia constitucionalmente proscrita por el artículo 28.1 CE. Lo primero que debe advertirse al respecto es que la orden del empleador no puede ampararse aquí en un genérico poder de dirección, como podría ser, por ejemplo, el reconocido al empresario en el artículo 20.1 del Estatuto de los Trabajadores. Ese poder avala la potestad empresarial de dar instrucciones y órdenes dentro de los términos propios del contrato de trabajo, pero, por muy generosa que sea su lectura, o por mucho que se desee extender su ámbito, resulta claro que el mismo no se puede extender a orientar o dirigir la actividad representativa de los representantes electivos del personal. De este modo, los representantes de los trabajadores responderán ante su cuerpo electoral o ante el grupo o sindicato que los apoyaron, y deberán comportarse de acuerdo con las competencias y en su caso deberes —cuya exigibilidad provendrá en todo caso de los sujetos que se acaban de mencionar, pero no del empresario— que resulten de la ley y pactos aplicables, sin que el poder de dirección empresarial sea un título suficiente que legitime la potestad empresarial al respecto, debiendo además recordarse que los poderes o facultades empresariales no pueden usarse como pretexto para quebrantar el ámbito de libertad protegido en el artículo 28.1 CE (SSTC 94/1994, 166/1988 y 292/1993).

Tampoco un inexistente deber de lealtad para con el empleador, ni un principio de buena fe, amparan aquí la orden del empleador, ni éste aduce otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos con los que justificar la interferencia en el ejercicio de la libertad sindical. Por ello, es forzoso concluir que esa pretendida obligación de comunicar a los trabajadores —no se sabe por qué vía, puesto que cuando se produjo la orden, a sólo cincuenta minutos de la celebración del paro, no había ya prácticamente ocasión de convocar legalmente una asamblea de trabajadores, ni de preparar y distribuir adecuadamente una información escrita— la opinión de la Dirección contraria al paro suponía una injerencia constitucionalmente ilícita o en cuanto obstaculiza el ejercicio del derecho a la libertad sindical. Esto es, pretendía, valiéndose del pretexto de la condición de representante del demandante a que transmitiese una información contraria a la actividad sindical en cuestión, y que él sin duda apoyaba, como quedó más tarde avalado con su participación en la misma. Pero es indudable que el derecho de actividad sindical que incluye el derecho a difundir la realización de actividades sindicales pacíficamente y por medios lícitos, ha de comprender necesariamente el derecho a no difundir las opiniones de los empleados contrarias a las mismas. En otros términos, el derecho de actividad sindical recogido en el artículo 28.1 CE contiene el derecho a difundirlas e invitar a la participación en las mismas, y ese derecho ha de poder ejercerse sin injerencia ilegítima alguna, como en este caso lo es el de pretender, infundadamente, que se comunique a los trabajadores la opinión contraria del empleador.

Para llegar a esta conclusión no es necesario, pues, descender al plano de la legalidad ordinaria, para dilucidar si las normas en las que se basa el empleador para sancionar —el art. 64 del Estatuto de los Trabajadores y el 71 del convenio colectivo aplicable— al reconocer «competencias» de información a los Delegados de personal y a los Comités de empresa, consagra un derecho de éstos y de los trabajadores por ellos representados, o, por el contrario, lo que en la dicción literal de estos preceptos es una (competencia), puede transmutarse en una obligación o deber del representante frente al empleador, como éste sostiene y ratifica la Sentencia recurrida.

En suma, pues, si el empleador consideraba que el paro en cuestión era ilícito podía hacer llegar esta opi-

nión a los trabajadores por los más diversos medios a su alcance, pero es claro que no podía obligar a un trabajador o a un representante electivo de los mismos a transmitir su opinión contraria a la legalidad del paro. La orden en sí supone una intromisión ilegítima en la actividad sindical. A partir de ahí, no se puede reprobar la postura del trabajador que se negó a cumplir esa orden lesiva a su derecho fundamental. Por ello mismo, la sanción por su incumplimiento no puede ser considerada sino como una represalia ilegítima frente al trabajador que se resistió a tal intromisión, por lo que tal sanción no puede considerarse sino afectada de nulidad radical, lo cual ha de llevarnos ahora a declarar la misma y, en consecuencia, a contradecir el pronunciamiento de la Sentencia ahora recurrida.

6. Lo anteriormente razonado nos lleva a concluir que en el caso presente se ha producido una vulneración del derecho de actividad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE, y por lo tanto a conceder el amparo solicitado.

FALLO

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 presente recurso de amparo, y, en consecuencia:

1.º Declarar que la sanción que se le impuso al demandante es nula con nulidad radical y, en consecuencia, anular la Sentencia del Juzgado de lo Social número 4 de Granada de 22 de julio de 1991.

2.º Reconocer al demandante su derecho a la libertad sindical.

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

Dada en Madrid a 9 de mayo de 1994.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Be-reijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.