

Sentencia 75/1992, de 14 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra los artículos 3 y 5.2 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 440/1986, promovido por el Defensor del Pueblo contra los arts. 3 y 5.2 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. Ha sido parte en el procedimiento, además del recurrente, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 21 de abril de 1986 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Defensor del Pueblo, por el que se interponía recurso de inconstitucionalidad frente al art. 3 -en el inciso que hace referencia a la «preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, y el

* Cfr. texto del recurso en el volumen primero de esta serie, pág. 205.

resto del ordenamiento jurídico»- y el art. 5.2 de la Ley 4/1986, de 8 enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. Las razones que justificaban el recurso eran las que se exponen a continuación:

a) La cuestión de la titularidad del patrimonio sindical ha constituido uno de los mas arduos problemas jurídicos desde la implantación en nuestro sistema del principio de libertad sindical. En consecuencia ha dado lugar a abundantes discrepancias, de las que han conocido tanto nuestros Tribunales ordinarios como este Tribunal Constitucional (SSTC 99/1983 y 98/1985) que, en la primera de las resoluciones mencionadas, ha sostenido que, al favorecerse a determinados sindicatos y al excluirse a otros «se origina una vulneración sindical, tanto individual, por influir en el numero de los trabajadores, con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegan».

b) Antes de desarrollar los motivos del recurso interpuesto, considera el recurrente más adecuado precisar en primer lugar cuáles son los criterios que, según la norma impugnada, han de presidir la selección de los futuros cesionarios de los bienes integrantes del patrimonio sindical acumulado. A este respecto, considera esencial el art. 3 de la Ley 4/1986 en cuanto hace referencia a la preferencia que a estos efectos corresponde a «quienes ostenten la condición de más representativos». La expresión «preferencia» debe ser interpretada -sigue arguyendo el actor- en el sentido de que otorga un tratamiento de favor a las entidades calificadas como preferentes y también supone una exclusión al menos en lo que respecta a los bienes cedidos a las más representativas. Además, esta preferencia deriva directamente del carácter mas representativo del sindicato, sin que exista una correlación directa con su verdadera representatividad ni tampoco proporcionalidad alguna, hasta el punto de que la oscura redacción de la ley permitiría que fuera interpretada en el sentido de que la representatividad global –nacional- pudiera ser alegada en toda cesión que se realizase en el ámbito geográfico de las Comunidades Autónomas (art. 5.4), en perjuicio de aquellos sindicatos de fuerte implantación territorial, pero de ámbito inferior al nacional.

Tanto si se entiende que la «preferencia» a que se refiere el art. 3 de la Ley 4/1986 es excluyente de otros sindicatos que no tengan la consideración de más representativos, como si se entiende en su sentido menos restrictivo -preferencia como primacía o prioridad- el privilegio en cuestión entraña una discriminación para las entidades preferidas que vulnera los arts. 7 y 28. 1 C.E. Ello es así porque el derecho de libertad sindical comprende el derecho a que los poderes públicos no interfieran en la actividad de las organizaciones

sindicales y el derecho a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable; de ahí que vulnere dicho derecho una preferencia otorgada a determinados sindicatos y no a otros, cuando la desigualdad que se genera carece de justificación objetiva.

c) En este caso, la única razón que justificaría una medida como la ley impugnada sería la atención a las específicas funciones que cumplen los sindicatos más representativos, y no los demás. De acuerdo con la normativa vigente, tales funciones son, sola y exclusivamente, la participación institucional y la negociación colectiva de eficacia general [art. 6.3, arts. a) y b) de la L.O. 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Pues bien, existen medios específicos en nuestro derecho que permiten a los sindicatos más representativos compensar las cargas que estas funciones les ocasionen, sin necesidad de que les sea concedido además, el beneficio de obtener la cesión de locales. Como medios de compensación de estas cargas pueden citarse las partidas destinadas, por ejemplo, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (Servicio 19.01, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Programa 484) al resarcimiento «por participación de centrales sindicales y organizaciones empresariales en los órganos consultivos», y también puede citarse el llamado «canon de solidaridad», para cumplir esta misma función compensatoria en relación con la concertación de convenios de eficacia general.

Mutatis mutandis, pueden ser aplicados los argumentos anteriores a las preferencias que se otorgan a las asociaciones patronales más representativas en los preceptos impugnados. En efecto, aun cuando se considere que las organizaciones empresariales no son titulares de la libertad sindical (en el sentido del ATC 1 13/1984) y están protegidas por la libertad genérica de asociación del art. 2 de la C.E., esta libertad -interpretándola conjuntamente con el art. 7 de la C.E. garantizaría la independencia de los grupos en cuestión frente a interferencias estatales indebidas por discriminatorias.

d) Por último, considera que es de aplicación al caso la doctrina sentada por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, al conocer de problemas como los que se suscitan aquí. Dicha doctrina puede resumirse en las proposiciones siguientes: la distinción entre sindicatos más representativos y sindicatos que no lo son no puede generar privilegios que excedan de una prioridad en materia de negociación colectiva, consultas con los Gobiernos o designación de delegados en Organismos internacionales; la concesión de los locales entraña el riesgo de que se produzca una discriminación en perjuicio de determinados sindicatos; la

intervención pública, en todo caso, no podría otorgar ventajas tales que indujesen a los trabajadores a afiliarse a unas organizaciones y no a otras.

Por todo lo anterior, solicita el recurrente de este Tribunal que dicte Sentencia en la que declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 3, en el inciso impugnado, y 5.2 de la Ley 4/1986, así como las unidas a ellas por vía de conexión o consecuencia. Solicita igualmente le sea permitida la consulta del expediente en que consten los antecedentes de la Ley 4/1986, a fin de perfilar sus alegaciones.

2. Por providencia de fecha 7 de mayo de 1986, la Sección Segunda del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que, en el plazo de quince días, compareciesen en el procedimiento y formularsen las alegaciones que considerasen convenientes. Compareció el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado, que formuló sus alegaciones en escrito registrado ante el Tribunal Constitucional el día 6 de junio de 1986.

3. Sostiene el Abogado del Estado que el recurso ha de ser desestimado con fundamento en las siguientes consideraciones:

a) Con referencia estricta a la cesión de uso de los bienes integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado. ésta no puede ser considerada como una actividad subvencional por parte de los poderes públicos, porque una subvención tolera fórmulas de máxima divisibilidad para ordenar su reparto. Justamente esta cualidad falta en el caso del Patrimonio Sindical Acumulado y justifica el especial régimen a que somete la Ley a la cesión de los bienes que lo integran. Por otra parte, mientras que la subvención persigue un fin indiferenciado de apoyo económico a los sindicatos, en las cesiones de uso se trata de facilitar el cumplimiento de los fines sindicales, cuya consecución debe juzgarse deseable desde la perspectiva de la Constitución.

b) La expresión «preferencia» que en la Ley se emplea no puede ser interpretada como equivalente a «exclusión» de los sindicatos no preferidos. El Abogado del Estado, aun aceptado que, en algunas de sus acepciones, preferencia pueda significar exclusión («en aquellos casos en que el supuesto de hecho de la norma toma en cuenta una pluralidad de alternativas y prevé la vigencia de una de ellas por obra de un mecanismo de elección»), no es ese su significado en todos los casos, y, desde luego, no lo es en el que ahora nos

ocupa. Interesa destacar que, en este contexto, la preferencia «tiene una finalidad integradora, de concreción e individualización de unos derechos, y que sólo puede ser comprendida en el marco de otras reglas principales». La regla principal de reparto, en la ley impugnada, es la contenida en su art. 5.4, que consagra el principio de proporcionalidad entre las cesiones y la representatividad que cada sindicato ostenta en el nivel de cada Comunidad Autónoma, con las correcciones que en el citado precepto se contienen.

c) La preferencia por los sindicatos más representativos -dentro de un marco en el que resulta primordial la regla de la proporcionalidad- debe ser conjugada con el principio prevalente, para que sea coherente la interpretación legal, y, en este sentido, ha de ser considerada como complementaria de la de proporcionalidad. Como tal regla complementaria, permitirá superar las disfunciones de aquélla. «cuando no pudieran aplicarse con rigor matemático absoluto las reglas que hacen coincidir el nivel de representatividad y el volumen de las cesiones». Con ella, se trata de evitar la imposibilidad de proceder a la cesión que se produciría cuando existieran residuos, por exceso o por defecto, que impidieran aplicar la regla de proporcionalidad en grado puro.

4. Por escrito de fecha 4 de julio de 1 986, el Abogado del Estado se ratificó en sus consideraciones anteriores, a la vista de la documentación remitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el expediente referente a la Ley de Patrimonio Sindical Acumulado. que en su día solicitara el Defensor del Pueblo y que tuvo entrada en este Tribunal el día 16 de junio de 1986. Por su parte, el recurrente formuló sus alegaciones al respecto por escrito registrado el día 8 de julio de 1 986, en el que estimaba confirmadas las suyas de la demanda por el expediente remitido, en el que, a su juicio, transparentaba con la máxima claridad el carácter excluyente de la preferencia concedida a los sindicatos mas representativos.

5. En providencia de 12 de mayo de 1992 se señaló para deliberación y fallo del presente recurso el día 14 del mismo mes y año.

II FUNDAMENTOS JURIDICOS

El presente recurso se dirige contra el inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1 1/1985, de Libertad Sindical, y el resto del ordenamiento jurídico» contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, artículo que determina los

sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales destinatarios de la cesión de los bienes y derechos integrados en dicho Patrimonio. Aunque la demanda se dirige también contra el art. 5.2 de la Ley -que condiciona al mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria correspondiente para mantener la preferencia a que se refiere el art. 3 y las cesiones efectuadas en virtud de la misma-, ha de entenderse que, dados los razonamientos expresados en la demanda, la impugnación de ese art. 5.2 se hace por vía de conexión o-consecuencia, y supeditado por ello a la impugnación misma del inciso contenido en el art. 3. sobre el que, por consiguiente, se ha de centrar el juicio de constitucionalidad.

Para abordar el tema del recurso es conveniente recordar el planteamiento del recurrente que, en síntesis, es el siguiente:

a) Sostiene el Defensor del Pueblo que la utilización como criterio central por el art. 3 de la Ley 4/1986 de la mayor representatividad para designar a los cesionarios de los bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, y para otorgar a quienes lo reúnan una «preferencia» en el disfrute de esos bienes que, en ocasiones, puede conducir a la verdadera y propia exclusión, supone que, por parte de los sindicatos más representativos, existe un disfrute preferente, que hace que los sindicatos no preferidos disfruten del derecho en cuestión con menor intensidad, e incluso, en determinadas circunstancias, no lo disfruten en absoluto.

b) La cesión de bienes se halla presidida por el criterio de respeto a la finalidad para la que habían sido afectados, y, en consecuencia, habrán de destinarse a «satisfacer sus (de los sindicatos y asociaciones empresariales) necesidades de funcionamiento y organización», con especial consideración a los sindicatos más representativos y a las «funciones que les atribuye la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el resto del ordenamiento jurídico». Ahora bien, más allá de la genérica alusión de la ley a esas funciones exclusivas, no existe realmente una afectación finalista estricta de los bienes, que podían ser dedicados a desenvolver cualquier función propia de todo sindicato, tanto si es representativo como si no lo es, pues los «fines sindicales» son comunes para todos (art. 7 de la C.E.).

c) En la ley se implanta una evidente diferencia de trato entre los sindicatos más representativos -beneficiados por la «preferencia»- y los que no lo son. Esa preferencia, además sólo está indirectamente vinculada a la especial posición jurídica de los sindicatos más representativos. Para el recurrente, la única justificación constitucionalmente legítima de la diferencia de trato sería

la atención a las específicas funciones que los sindicatos más representativos pueden cumplir en nuestro ordenamiento, que les originarían cargas y gastos que no comparten los sindicatos que no ostentan aquella condición. Ahora bien en opinión del recurrente, ya existen medios específicamente orientados en nuestro ordenamiento a compensar esas cargas y gastos, cuales son las aportaciones que figuran en los Presupuestos Generales del Estado para subvenir a los gastos de los sindicatos por la participación institucional, o el llamado «canon de solidaridad», para sufragar los derivados de la negociación colectiva de eficacia general. En consecuencia, aduce el recurrente, puesto que no se revela como cierta la única justificación racional de esos beneficios económicos, éstos no son sino medios de que los poderes públicos se sirven para favorecer ilegítimamente a un cierto tipo de sindicatos frente a otros, incidiendo sobre la acción colectiva de éstos e induciendo a los trabajadores a afiliarse a unos y no a otros.

La sola exposición del argumento del actor evidencia que se plantea un problema de libertad sindical y de igualdad, estrechamente conectados entre sí, como lo han apreciado otras resoluciones de este Tribunal en supuestos parecidos. En consecuencia, habrá de comprobarse en primer lugar si la medida per se es conforme con la libertad sindical y, en segundo lugar, si existe violación del art. 28.1 C.E., examinado conjuntamente con el art. 14 C.E., en cuanto garantiza también la igualdad en el disfrute de los derechos fundamentales.

2. Desde el solo plano del derecho de libertad sindical, nada puede objetarse a los principios que inspiran la ley impugnada. Recordando lo que este Tribunal ha dicho en numerosas ocasiones, el contenido esencial de la libertad sindical comprende, junto a facetas puramente organizativas, también el derecho de los grupos sindicales a desplegar su actividad específica esto es, el derecho a que los sindicatos «realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer» (STC 70/1982, fundamento jurídico 3.º). En esta línea, otras resoluciones de este Tribunal han puntualizado que la acción sindical comprende «todos los medios lícitos» que se desprenden de nuestro ordenamiento y de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, entre los que se incluyen «la negociación colectiva y la huelga, debiendo extenderse también a la incoación de conflictos colectivos» (STC 37/1983. fundamento jurídico 2.º).

Junto a este núcleo de poderes de acción, imprescindible para que un sindicato pueda ser reconocido como tal y para que pueda cumplir las

funciones que constitucionalmente tiene atribuidas, la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo que la Administración pública (o. más ampliamente, los poderes públicos) «no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable» (SSTC 23/1983 ó 99/1983, entre otras).

Ahora bien, a este enunciado general del principio, pueden hacerse las siguientes observaciones con relación a lo que ahora interesa:

a) En primer lugar, que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores «no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado» que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical, como se deduce de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 27 de octubre de 1975 caso del Sindicato Nacional de la Policía belga (párrafo 38), cuyo valor orientativo de la interpretación de los derechos fundamentales no es dudoso a la luz de lo dispuesto en el art. 10.2 de la Norma fundamental. De esta suerte -continuando con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos-, dicho principio lo que exige es que «la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros», pero dejando a cada Estado «la elección de los medios a emplear a este fin» (Sentencias de 27 de octubre de 1975, cit., párrafo 39; en el mismo sentido, la de 6 de febrero de 1976, en el caso Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras, párrafo 39 y la de la misma fecha dictada en el caso Schmidt y Dahlstrom, párrafo 36).

Aunque este Tribunal ha entendido que los derechos que integran el contenido de la libertad sindical protegible en el recurso de amparo no sean sólo aquellos que constituyan su contenido esencial como núcleo mínimo indisponible para el legislador, sino también aquellos otros derechos o facultades adicionales reconocidos por la ley que sobrepasan o se adicionan a ese contenido esencial (STC 30/1992, fundamento jurídico 3.º), en lo que se refiere a los límites constitucionales al poder de disposición del legislador, el fundamental en este caso es el respeto del contenido esencial del derecho de libertad sindical del art. 28. 1 C.E.

Como derecho adicional o accesorio, no integrante del contenido esencial de la libertad sindical, es pues como podría calificarse éste de beneficiarse de cesiones de uso de bienes públicos a que se refiere la ley impugnada. Lo anterior lleva a concluir, obviamente, que con el solo amparo de su derecho de libertad sindical no puede pretenderse que a todo sindicato, por el hecho de serlo, le sea reconocido un derecho a que le sean cedidos bienes públicos, porque ese pretendido derecho «no emana necesariamente de la libertad sindical» (STC 39/1986, fundamento-jurídico 3.C).

b) Ya se ha dicho que el art. 28. 1 C.E. garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos. Con ello, evidentemente, se están tratando de evitar indebidas interferencias de éstos en el despliegue de la acción del sindicato, cuando ejercita sus derechos de «redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción» (art. 3.1 del Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo). No obstante lo anterior, no se excluye toda intervención pública sobre las asociaciones sindicales. El precepto internacional y el constitucional prohíben la «interferencia» pública, la indebida intromisión estatal en el funcionamiento del sindicato, coartando, condicionando o controlando de cualquier manera su libertad de organizarse y «formular su programa de acción», pero no prohíbe aquellas acciones públicas que, sin restringir la autonomía del sindicato, pretenden promocionar el hecho sindical o incrementar la fuerza de los sindicatos existentes. Es en este contexto como debe entenderse la jurisprudencia de este Tribunal que admite la posibilidad estatal de subvencionar económicamente a sindicatos, o incluso cederles el uso de locales públicos, sosteniendo que la cesión de estos locales «no puede considerarse atentatoria a la libertad sindical desde el momento en que el carácter incondicionado de la atribución no supone injerencia alguna de la Administración en la necesaria libertad para el planteamiento y desarrollo de sus actividades» (STC 99/1983, fundamento jurídico 2.). La licitud de la medida deriva, pues, de que tiene un significado eminentemente promocional del hecho sindical, sin pretender entorpecer la acción de los sindicatos o someterlos a las directrices estatales.

c) No es por consiguiente contraria al derecho de libertad sindical la concesión en uso de bienes públicos a los sindicatos, como tampoco lo sería en principio una opción legislativa de no atribución o concesión de tales bienes. El problema que plantea el Defensor del Pueblo se refiere mas bien al establecimiento de diferencias entre los sindicatos en la concesión de esos bienes y derechos, por el especial favorecimiento que supone la preferencia

legalmente reconocida a los sindicatos más representativos. Ya este Tribunal ha afirmado que «es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquéllos se les encomienda» sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese «plus» de derechos «en la medida en que éstos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical» (STC 39/1986, fundamento jurídico 3.B).

En la demanda se considera, sin embargo, que los efectos negativos sobre los sindicatos no beneficiados por la medida legal, suponen una presión sobre los trabajadores que limita su libertad a «afiliarse al de su elección», puesto que la ventaja que obtienen los sindicatos más representativos desanimará la afiliación a los sindicatos preferidos y fomentará la afiliación a los sindicatos beneficiados.

Cuando se produce una intervención pública de la naturaleza descrita, difícilmente podrán evitarse efectos negativos para los sindicatos no beneficiados. Si estos efectos fueran buscados, siendo la actuación pública un mero mecanismo para desanimar la afiliación a unos sindicatos y para animar la afiliación respecto a otros concretos, la libertad sindical sería, obviamente, conculcada. Si la medida de apoyo que la ley regula no tiene esa finalidad, la peor condición de los sindicatos desfavorecidos es legítima en cuanto que no sea tan manifiestamente desproporcionada que ocasione una restricción eventual de los derechos de acción de los sindicatos afectados, anulando o entorpeciendo gravemente sus posibilidades de cumplir los fines que les son propios, y, por ello mismo, produciendo un efecto directo de desalentar la afiliación a esos sindicatos.

Pero tal no es el caso del precepto impugnado que tiene una finalidad claramente promocional de un cierto tipo de sindicato, en atención a las especiales funciones que le han sido atribuidas. Esta finalidad no transparenta su contraria, esto es, que perjudicar a los sindicatos no preferidos sea el objetivo primordial de la ley, ni mucho menos fomentar la no afiliación a esos sindicatos. Ello es así porque el criterio tomado como determinante de la cesión -la condición de más representativo- puede serle atribuido en otro momento a sindicatos distintos de los que ahora lo ostentan, y que hayan podido ganarlo mediante el ejercicio de sus funciones con los medios de que constitucionalmente no pueden ser privados. Aparece entonces que la promoción no se dirige en favor de sindicatos concretos, y en estas condiciones no se puede hablar con propiedad de ilegítimas injerencias públicas en el funcionamiento de los sindicatos. En palabras del Comité de

Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, la concesión a sindicatos mas representativos de determinadas ventajas no vulnera la libertad sindical si no tiene como consecuencia «el privar a las organizaciones sindicales que no hayan sido reconocidas como las más representativas de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción», lo que, evidentemente, no sucede en el caso que nos ocupa (CLS, 36.º informe, caso 190).

Por todo ello, la eventual incidencia negativa sobre los sindicatos desfavorecidos, consecuencia inevitable de la propia acción promocional, es conforme con la libertad sindical, puesto que a los sindicatos afectados no se les impide dotarse de medios para desenvolver la actividad que les es propia ni se les restringen sus derechos de acción ni se les impide el acceso a la condición de mayoritarios, a través de la participación en el proceso electoral en las empresas que tienen abierto, y en donde además la presencia sindical queda legalmente asegurada en función de la representación concreta a nivel de la empresa o centro de trabajo.

Desde esta perspectiva del derecho a la libertad sindical, el problema no es tanto el de la legitimidad de esa preferencia, sino en su intensidad y alcance, pero ello es un problema de proporción y de límites que ha de ser analizado desde la perspectiva conjunta de los arts. 14 y 28. 1 C.E.

3. Es preciso, pues, abordar el problema desde la perspectiva conjunta de los arts. 14 y 28.1 C.E. Al respecto, sostiene el Defensor del Pueblo que la calificación de los sindicatos como asociaciones de relevancia constitucional, que tienen atribuidas las mismas funciones de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, impone que todos sean valorados y tratados, en principio, de forma igual. Ahora bien, para que pueda considerarse constitucionalmente legítima una desigualdad de trato entre sindicatos, es preciso que ésta no sea ni arbitraria ni irrazonable. Se produce, en cambio, una discriminación prohibida cuando la desigualdad esta desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (STC 20/1985, fundamento jurídico 2.º, entre otras).

La lectura de la norma evidencia que la diferencia de trato viene establecida por la elección de un determinado factor diferencial, en concreto, la comparación no se establece entre «sindicatos», sino entre sindicatos que

son más representativos y sindicatos que no lo son. Se trata de saber, en primer lugar, si el factor elegido es lo suficientemente relevante como para romper por su causa la igualdad de trato entre los sindicatos. La finalidad que inspira la norma es la que ha venido impulsando en nuestro ordenamiento una decidida extensión del sindicato más representativo potenciando a los que lo son mediante la atribución de una «singular posición jurídica» (art. 6.1 de la L.O. 11/1985 de Libertad Sindical), que parte de un hecho objetivo y cuantificable, que no está a disposición ni es influido por decisiones o actuaciones de los poderes públicos, y que viene caracterizada por una serie de poderes y de derechos que se atribuyen a ellos y no a los demás. Tal tendencia a seleccionar a los sujetos sindicales ha sido reiteradamente considerada legítima por este Tribunal que ha admitido que incluso puede venir aconsejada por criterios de efectividad de la función sindical, que podría verse comprometida por una excesiva atomización (SSTC 53/1982, fundamento jurídico 3.º, o 65/1982, fundamento jurídico 3.º). En este sentido, se ha llegado a decir que el planteamiento jurídico constitucional del tema mismo de la existencia de sindicatos más representativos deriva de la tensión entre dos principios, el de libertad sindical e igualdad de trato (art. 28. 1 C.E.) por un lado, y por otro «el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero» (STC 98/1985, fundamento jurídico 7.º). Este enunciado evidencia que existe un problema de límites, dentro de la licitud genérica de la institución de la mayor representatividad sindical, de modo que cuando la promoción del sindicato más representativo resulte injustificada o desproporcionada habrá de reputarse contraria a la Constitución (por ejemplo, SSTC 184/1987, 217/1988, 7/1990 y 32/1990).

Hay que tener en cuenta para valorar la legitimidad de la norma impugnada, que no le corresponde a este Tribunal asumir el papel del legislador, enjuiciando la oportunidad de los criterios que ha elegido para introducir la diferencia, ni tampoco decidir si el criterio elegido «es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más conforme con la Constitución (...) sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario» (STC 53/1982, fundamento jurídico 3.º). Partiendo de la base de que no es contraria a la libertad sindical la situación que se crea -por las razones arriba expuestas-, la promoción de un cierto modelo sindical, en que se potencie la existencia de sindicatos fuertes, en contraposición a un sistema de atomización, puede ser una finalidad legítima desde el punto de vista del art. 14 C.E., así como desde el punto de vista del art. 7 C.E., por garantizar una más incisiva acción de los sindicatos para el cumplimiento de sus fines. Es concorde esta finalidad con valores que la propia Constitución ha consagrado

y, por tanto, puede ser legítimo introducir diferencias de trato por esa causa, siempre que no sea desproporcionado el resultado por restringir el núcleo esencial de la libertad sindical, o por entorpecer en exceso el libre funcionamiento de los sindicatos, sometiéndolos a trabas o a controles. Como ya se ha dicho, no se llega a este extremo de mediatización pública; los sindicatos no preferidos conservan intacto el contenido esencial de su derecho a la libertad sindical, de suerte que pueden alcanzar la condición de más representativos, y este será el momento en que estará abierta también para ellos la preferencia en la cesión de locales de titularidad pública, en pie de igualdad con otros sindicatos que ostenten la misma cualidad. Así se deduce del art. 5.2 de la Ley 4/1986 que supedita la preferencia cuestionada «al mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria». No se entienden por ello las dudas de inconstitucionalidad respecto a este último precepto que, más bien, refuerza la legitimidad constitucional del sistema de preferencia.

Por otra parte, ha de subrayarse, en contra de lo que parece creer el recurrente, que la sola lectura del art. 6.3 de la Ley Orgánica de Libertad sindical -y de la STC 98/1985, fundamento jurídico 10- evidencia que el problema de la desigualdad entre sindicatos más o menos representativos no se resuelve solo contando competencias, sino también atendiendo a la «calidad» de las mismas. La calificación de un sindicato como más representativo -en cualquier nivel geográfico o funcional- implica atribuirle un conjunto de facultades más intenso (y más extenso) que el común atribuido a los demás sindicatos. En el momento presente de nuestro ordenamiento sindical, la representación de los trabajadores y de sus intereses se halla conferida de forma acusadamente preponderante a los sindicatos más representativos, que han sido refrendados por los votos de los trabajadores a quienes representan. De esta suerte, se potencia su actividad más allá de la lógica, asociativa, ostentando una capacidad de acción de ámbito superior al mero círculo de afiliados. Atender a este hecho de la realidad, que es consecuencia de la progresiva implantación de un sistema que en si mismo no es contrario a la Constitución, puede ser una finalidad legítima, que justifique la atribución de los beneficios que el legislador concede en atención a ese evidente factor diferencial. El problema es sólo si, en relación a las finalidades y efectos de la medida razonada, existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

4. El recurrente entiende que no existe esa relación razonable de proporcionalidad invocando al respecto la doctrina sentada por el Tribunal sobre la concesión de auxilios económicos del Estado a los sindicatos y a las asociaciones empresariales, en concreto las Sentencias relativas a las

subvenciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (SSTC 107/1983 20/1985, 26/1985, por ejemplo), y la STC 99/1983, relativa a la cesión temporal de locales de titularidad pública a sindicatos y asociaciones empresariales que reunieran aquellas especiales condiciones de representatividad. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre los supuestos examinados en dichas Sentencias y el planteado en el presente caso.

El supuesto más próximo al problema que ahora nos ocupa -el resuelto en la STC 99/1983- se refiere a las cesiones de bienes de titularidad pública que, desde 1978, venía realizando la Administración del Estado con una discutida habilitación legal a determinados sindicatos, y que además suponía la exclusión de la atribución de tales bienes de otros sindicatos, sin basarse esa exclusión en un criterio objetivo declarado que pudiera estimarse constitucionalmente válido. En aquel caso, el Tribunal basó su decisión en que «a la Administración Pública corresponde mostrar que el trato diferente aquí impugnado no fue discriminatorio ni irrazonable, es decir, explicitar las razones de diversidad de condición susceptibles de hacer buena la diferencia de trato pero ni en los escritos en virtud de los cuales la Administración concedió a las organizaciones beneficiarias el uso de los locales ni en las declaraciones efectuadas en este proceso se ofrecen los criterios de atribución que permitan efectuar un juicio ajustado a la realidad por lo que la ausencia de tales criterios, que puede estar, según se expone por la recurrente, en la base de la ilegalidad de la atribución, deja sin respuesta las afirmaciones de la recurrente y obliga a concluir que ésta ha sido efectivamente objeto de una discriminación (fundamento jurídico 2.º).

En cambio en la Ley 4/1986 que ahora se impugna se trata de resolver de forma completa y definitiva tan arduo problema a través de un sistema complejo, de efectos, en principio, indefinidamente duraderos, destinados a prolongarse en el tiempo, y utilizando criterios objetivos de diferenciación constitucionalmente válidos, como es el grado de representatividad de los sindicatos. De esta suerte, los criterios de diferenciación para adoptar las correspondientes decisiones en cuanto al reparto del patrimonio sindical acumulado no son expresión de una singular y contingente opción del poder público, sino manifestaciones de un esquema legal abstracto, que se aplicará -y beneficiará- a cualquier sindicato que en el futuro pueda reunir las condiciones que, al respecto, la Ley exige para otorgar la preferencia que se impugna. Esta generalidad del sistema legal -que faltaba en las resoluciones y normas que se impugnaron anteriormente ante este Tribunal- es un factor de innegable importancia, porque permite valorar el tratamiento del problema en abstracto, y comprobar la ausencia de discriminaciones arbitrarias, que se manifestarían

en un tratamiento *ad personam* de ciertos sindicatos y no de otros, que es evidente que aquí no se ha producido.

En cuanto a los supuestos examinados en las SSTC 20/1985 y 26/1985, ha de tenerse en cuenta que en aquellas Sentencias se trataba de ayudas en dinero, por su propia naturaleza susceptibles fácilmente de un reparto de acuerdo a simples criterios de proporcionalidad; existía, además, una relación directa entre la ayuda estatal y el destinatario de la ayuda, el sindicato concreto y determinado que la recibía, ayuda que se agotaba en el momento de la concesión y por ello quedaba indisolublemente vinculada a los sindicatos que en el concreto momento histórico de su otorgamiento fueran considerados más representativos, suponiendo la exclusión definitiva de esas ayudas de los sindicatos menos representativos, por otro lado, en dichas Sentencias se afirma que no se ha ofrecido, por quien tiene la carga de hacerlo, la justificación del diferente tratamiento legal, justificación que sí se ha dado en el caso presente. Pero existe sobre todo un factor diferencial entre los supuestos de aquellas Sentencias y el presente, que resulta especialmente relevante.

En las SSTC 20/1985 y 26/1585 se trataba, y en ello insisten los fundamentos jurídicos de ambas Sentencias, de una concesión de subvenciones con «carácter exclusivo», lo que implicaba la exclusión de la obtención de las mismas de los sindicatos que no reunían la condición de más representativos, mientras que el art. 3 de la Ley 4/1986, habla simplemente de «preferencia», término que indica una primacía, prelación o ventaja, de por sí sin carácter exclusivo ni excluyente.

El Defensor del Pueblo entiende, sin embargo, que esa preferencia en el disfrute de los bienes implica una verdadera y propia exclusión de ese derecho para los sindicatos no más representativos, pues el criterio de proporcionalidad con la representatividad de cada sindicato no puede deducirse de la muy confusa redacción de la Ley, antes bien, queda desmentido por su art. 5.4 que definitivamente rompe toda equivalencia entre la representatividad del sindicato y el ámbito en que se desarrolla la competencia o se ejerce el derecho.

El Abogado del Estado considera, al contrario, que el art. 3.1 de la Ley 4/1986 ha de valorarse en relación con el art. 5.4 de la misma, que establece el verdadero criterio principal que inspira el reparto del patrimonio, el de proporcionalidad con la representatividad que cada sindicato tenga, aunque no se alcancen los niveles requeridos por la Ley Orgánica 1 1/1985 para obtener la calificación de «más representativo». En este contexto, concluye la

representación del Gobierno, el criterio de preferencias para los grupos más representativos se revela como un mero auxiliar, que salva los defectos implícitos en el de proporcionalidad cuando se trata de aplicar a bienes inmuebles de difícil o imposible divisibilidad.

Tiene razón el Defensor del Pueblo cuando afirma que el texto de la norma impugnada no permite deducir con claridad el alcance de la preferencia en el goce de los bienes y derechos por los sindicatos más representativos, pero esa misma imprecisión hace cuestionable la conclusión a la que llega de que la preferencia en favor de un sindicato por su carácter de más representativo haya de entenderse como excluyente de la posibilidad de que otros sindicatos, que no reúnan la condición de más representativos, puedan acceder, aún sin gozar de dicha preferencia, a esos bienes y derechos.

El alcance de la preferencia que regula el precepto impugnado ha de valorarse teniendo en cuenta el alcance de otros preceptos contenidos en la misma Ley. Aunque la misma no haya hecho una referencia expresa al criterio de la proporcionalidad para el reparto del Patrimonio Sindical, ni ese criterio queda excluido por la Ley, ni faltan referencias en la propia Ley que permitan aceptar como implícito dicho principio y, desde luego, la posibilidad de que sindicatos distintos a los más representativos puedan ser adjudicatarios de los correspondientes bienes y derechos: el propio art. 3 en su párrafo segundo habla genéricamente de «que no sean cedidos a los sindicatos», sin añadir la referencia a los más representativos; el art. 4.2 indica que el objeto de las cesiones a los sindicatos es el de satisfacer directamente sus necesidades de funcionamiento y organización, añadiendo «y, en especial» la de los sindicatos más representativos, precisión que sólo puede significar que también los demás sindicatos tienen acceso al goce de esos bienes y derechos; también el art. 5.4 al establecer que las cesiones se efectuaran asegurando una distribución adecuada entre las diferentes entidades beneficiarias «en atención a su representatividad global» sólo puede indicar un criterio de proporcionalidad, incompatible con un entendimiento de la preferencia como una exclusividad del goce de esos bienes y derechos, con carácter excluyente para los demás sindicatos, y así procede aplicarlo.

Este entendimiento es, además, el más acorde con la efectividad de los derechos de libertad sindical y de igualdad de los sindicatos no favorecidos por esa preferencia, por lo que hay que concluir, en contra de la afirmación del recurrente, que el art. 3.1 de la Ley 4/1986 no excluye de las cesiones de bienes y derechos integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado, a los sindicatos que no reúnan la condición de más representativos ni impide la

aplicación en ese reparto del criterio de la proporcionalidad junto al criterio de la preferencia.

La aplicación del criterio de la preferencia, complementado por la regla de la proporcionalidad puede suponer, en ciertos casos, que por tratarse de bienes inmuebles de carácter limitado de difícil o imposible divisibilidad, los sindicatos menos representativos no lleguen a tener acceso en determinadas circunstancias a esos bienes y derechos. Pero esta mera posibilidad no supone en abstracto que la regla de la preferencia implique de por sí un tratamiento jurídico desigual entre los sindicatos que suponga una desproporción irrazonable entre la diferencia de trato adoptada entre aquéllos y la finalidad perseguida por la regla legal que la establece; antes bien, reconoce una prelación que es concorde con la diferencia sustancial de implantación, de representatividad y de ejercicio efectivo de funciones que en nuestro sistema de relaciones laborales existe entre los sindicatos más representativos y aquellos otros que por no serlo cumplen generalmente una función marginal en la defensa y representación de los intereses de los trabajadores. Ha de excluirse por ello, que la preferencia que el precepto establece incurra en violación de los arts. 14 y 28.1 C.E. El mero riesgo de que en la aplicación del precepto pudiera incidirse en arbitrariedad o irrazonabilidad, lesiva de aquellos derechos, por parte de los órganos encargados de su ejecución, no puede servir de argumento para la inconstitucionalidad del mismo y existen en el ordenamiento suficientes instrumentos jurídicos, incluido el recurso de amparo constitucional, para impugnar el uso inconstitucional de una norma de por sí plenamente compatible con la Constitución.

Ha de rechazarse, en consecuencia, que el inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1985, de Libertad Sindical, y el resto del ordenamiento jurídico», contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986 viole los arts. 14 y 28.1 C.E.

5. Las argumentaciones que hasta el momento se han venido desarrollando pueden ser extendidas, *mutatis mutandis*, a la atribución preferente de los bienes del patrimonio sindical acumulado a las asociaciones empresariales que sean más representativas, en detrimento de las que no lo sean. Ciertamente, las organizaciones empresariales no son en todo caso equiparables a los sindicatos de trabajadores. Por más que la Constitución les atribuya análoga relevancia a unas y otros (art. 7), el asociacionismo empresarial no se encuentra tutelado por el específico derecho reconocido en el art. 28. 1 C.E. que se refiere sólo a los sindicatos de trabajadores, como ha de deducirse de la interpretación conjunta de los dos párrafos del art. 28. Esta es, por lo demás, la interpretación que este Tribunal ha realizado en ocasiones

anteriores (ATC 113/1984 y recientemente, STC 52/1992). Ello no quiere decir, sin embargo, que el tratamiento jurídico de las organizaciones empresariales no tenga condicionantes constitucionales. Por el contrario, la Constitución impone que su creación y funcionamiento sean libres (art. 7) y ello lo garantiza al máximo nivel, si no en virtud del art. 28. 1, si en aplicación de la más genérica libertad de asociación protegida en el art. 22. En aplicación de los arts. 7 y 22 C.E., es preciso concluir que la Constitución garantiza a las organizaciones empresariales un ámbito de inmunidad frente a la actuación de los poderes públicos que se asemeja enormemente a las facultades organizativas de la libertad sindical de los trabajadores, dada la asimilación de unas y otras organizaciones en los instrumentos internacionales ratificados por España e, incluso, a ciertos efectos, en la Disposición derogatoria de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Esta similitud permite extender las consideraciones sobre la constitucionalidad de la Ley de Patrimonio Sindical a la diferenciación que establece en relación con las organizaciones empresariales más representativas. En efecto, aunque las asociaciones patronales no sean titulares del derecho de libertad sindical, la libertad de asociación del art. 2 C.E. por sí misma, ya impide la existencia de ilegítimas intromisiones de los poderes públicos en la vida de las asociaciones (pues, por definición, el derecho de asociación lo es de desenvolverse con independencia de la mediatización estatal). En todo caso, pues, sólo son legítimas actuaciones como la prevista en la Ley en la medida en que la promoción pública no conlleve control de la asociación, lo que, como ya hemos dicho, no sucede, dado el carácter incondicionado de las cesiones de bienes públicos.

De otra parte, es claro que también en relación con las asociaciones empresariales ha de jugar la prohibición de discriminación del art. 14 C.E. Ahora bien, aunque respecto de las asociaciones patronales más representativas no exista en nuestro ordenamiento un listado de funciones similar al que para los sindicatos de trabajadores se contiene en los arts. 6 y 7 de la L.O. 1/1985, de Libertad Sindical, es lo cierto que aquéllas tienen un importante cometido representativo de los intereses de los empresarios; que por obra de la Ley desempeñan funciones que exceden del mero círculo de los afiliados; y que, mediante la selección de las más representativas de entre ellas, se trata de contribuir a la mejor defensa de estos intereses, cumpliendo las funciones que les corresponden como asociaciones de relevancia constitucional (art. 7 C.E.), actores muy principales de nuestro sistema de relaciones laborales. En estas circunstancias, no es constitucionalmente ilegítimo -desde la perspectiva del art. 14 CE- atender a las especialidades que

concurran en el régimen jurídico de las asociaciones empresariales más representativas para establecer en esta condición el rasgo diferencial que permita seleccionar a aquellas que han de ser cesionarias de bienes integrantes del patrimonio sindical acumulado, puesto que existen evidentes diferencias entre las que son representativas y las que no lo son, desde el punto de vista de la calidad de las funciones que tienen atribuidas. Todo lo anterior, como se dijo ya, obliga a desdeñar las imputaciones de inconstitucionalidad de la Ley también desde la perspectiva de las asociaciones empresariales.

6. La desestimación de la impugnación del inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1 1/1985, de Libertad Sindical, y el resto del ordenamiento jurídico» contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986, ha de llevar también, sin necesidad de un mayor examen, a desestimar la impugnación que por conexión y por consecuencia de la de aquel precepto se hace en la demanda del art. 5.2 de dicha Ley.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal constitucional, **por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,**

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid a catorce de mayo de mil novecientos noventa y dos.