

34723

Sala Segunda. Recurso de amparo número 51/1982.  
Sentencia número 70/1982, de 29 de noviembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de la Unión General de Trabajadores, asistida por el Abogado don Marcial Amor Pérez, contra las sentencias de la Magistratura de Trabajo número 2 de Madrid, de 29 de septiembre de 1981 y del Tribunal Central de Trabajo de 5 de enero de 1982 por las que se rechazó la solicitud de interposición de conflicto colectivo promovida por la entidad recurrente.

Han sido parte en el proceso el Instituto Nacional de la Salud, representado por el Procurador don Julio Padrón Atienza y asistido por el Letrado señor Alonso Ortiz y el Fiscal General del Estado, y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### ANTECEDENTES

1. El día 30 de diciembre de 1980 dictó el Instituto Nacional de la Salud una circular en la que se regulaban las horas extraordinarias del personal médico, auxiliar sanitario, auxiliar de clínica y no sanitario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, disponiéndose que dichas normas tendrían efectividad desde el día 1 de agosto de 1980.

La Unión General de Trabajadores realizó diferentes intentos para conseguir que las horas extraordinarias que debían satisfacerse a los trabajadores se determinaran a partir de la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores, con un incremento del 75 por 100 sobre el salario de la hora ordinaria, y al no conseguirlo, planteó un conflicto colectivo de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 sobre relaciones de trabajo, y con el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto legislativo de 13 de junio de 1980. Intentada la conciliación sin avenencia, se remitieron las actuaciones a la Magistratura de Trabajo, la cual concluyó el proceso estimando de oficio la falta de legitimación activa de don Juan Antonio Martínez de Butrón, que había intervenido en nombre de la Unión General de Trabajadores. Fundó su Resolución la Magistratura de Trabajo en que el artículo 18 del Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 determina que sólo podrán instar la acción del conflicto colectivo los representantes de los trabajadores en el ámbito correspondiente al conflicto, por iniciativa propia o a instancia de sus representantes, y que el artículo 85 del Estatuto de los Trabajadores reconoce al Comité de Empresa como órgano colegiado, capacidad para ejercer acciones judiciales en lo relativo al ámbito de su competencia, por decisión mayoritaria de sus miembros, mientras que en el caso de autos aparecía como promotor del conflicto don Juan Antonio Martínez de Butrón, actuando en representación de la Unión General de los Trabajadores, la cual en este litigio no representa a todo personal médico sanitario y no sanitario de los múltiples centros que la Seguridad Social tiene en España, habiéndose de tener en cuenta que, dado el colectivo de trabajadores, es notorio que hay en él personas afiliadas a otras organizaciones sindicales que no han tenido participación en el trámite, por lo que, siendo de orden público la norma limitativa que estableció el citado artículo 18, la falta de legitimación activa debía declararse de oficio.

2. Contra la anterior sentencia de la Magistratura de Trabajo interpuso don Juan Antonio Martínez de Butrón recurso ante el Tribunal Central de Trabajo, que fue resuelto por sentencia de 5 de enero de 1982, que confirmó la sentencia recurrida de la Magistratura de Trabajo número 2.

La sentencia del Tribunal Central de Trabajo estableció como fundamento de su decisión que en reiteradas sentencias, entre las que se pueden citar las de 9 de junio de 1978, 28 de julio de 1978 y 10 de diciembre de 1979, el Tribunal había expuesto ya su criterio de que los conflictos colectivos son aquellos que afectan a un grupo de trabajadores, considerado como tal conjunto, y las sentencias de 3 de diciembre de 1980 y 4 de noviembre de 1981 habían expuesto que por esta causa el artículo 18 del Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 establece que sólo pueden iniciar dicho proceso los representantes de los trabajadores en su ámbito correspondiente, por sí mismos o a instancia de sus representados, lo que hay que entender en el sentido que la formulación del conflicto tiene que ser realizada por la representación de todos los trabajadores a quienes afecta, sin que esté permitido que lo realice quien representa sólo a una parte de los mismos, ya que la solución que al conflicto

se dé tiene forzosamente que afectar al grupo o conjunto, por lo que los no intervinientes se verían incluidos en la nueva situación, que tendrían que acatar sin haber sido oídos en el proceso y sin haber tenido medios para defender sus posibles razones, favorables o adversas al fallo cuestionado, y dado que el presente litigio comprende a los operarios de la empresa en su totalidad, considerados como grupo, el conflicto tenía que haber sido promovido por el Comité de Empresa o, en su caso, por los Comités de los distintos centros de trabajo afectados, porque el artículo 18, apartado 1, del Decreto-ley de 4 de marzo de 1977, cuya vigencia mantiene la disposición final tercera del Estatuto, atribuye la legitimación a los representantes de los trabajadores, y de acuerdo con el artículo 85, número 1, de este cuerpo legal, ésta la ostenta el referido órgano, que tiene capacidad suficiente para ejercitar acciones administrativas o judiciales en favor de los operarios, y como el conflicto sólo fue planteado por una central sindical, que a mayor abundamiento no consta que tuviera una mayoría de representantes en la empresa, o al menos un número de cierta entidad en proporción al total de la plantilla, aparece a la luz de lo antes expuesto que al comprender el problema litigioso en cualquiera de sus soluciones a todos los empleados tenía que haber sido formulado por el Comité o Comités que legítimamente ostentaba representación de todos ellos, sin que de acuerdo con el artículo 18 en relación con el artículo 85, ya citados, pueda actuar por sí sola la Central Sindical reclamante.

3. Con fecha 15 de febrero de 1982, la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en representación de la Unión General de Trabajadores, interpuso el presente recurso de amparo constitucional contra las indicadas sentencias, solicitando que tras sustanciar el correspondiente procedimiento, dictemos sentencia otorgando el amparo, ordenando a los órganos de la jurisdicción laboral autores de las resoluciones frente a las que se insta el presente proceso que adopten las medidas precisas para que sea posible el ejercicio de la libertad sindical de la Unión General de los Trabajadores de España y restableciendo y preservando este derecho fundamental.

Fundaba el recurrente su demanda de amparo en que el artículo 28, párrafo 1.º, de la Constitución ha sido infringido, como destacó hace tiempo el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales (6.º informe, caso número 12, párrafo 205; 131 informe, casos números 826 y 858, párrafo 113). Lo cual, por otra parte, coincide con el contenido del artículo 7.º de nuestra Constitución.

Estas consideraciones evidencian que la libertad no es tanto un fin como un medio. Como cualquier persona jurídica, los sindicatos son creados por sus miembros para lograr una serie de fines. Consiguientemente, junto a la libertad sindical individual (afiliación, no afiliación, creación de federaciones y confederaciones, nacionales e internacionales), ha de reconocerse la libertad sindical colectiva. Si la libertad sindical se contemplara sólo desde la óptica de la proyección individual, se llegaría a nefastas consecuencias para esta misma libertad individual, ya que si tal libertad se pretendiera circunscribir al derecho de creación y pertenencia a determinados entes jurídicos, al tiempo que se negara la posibilidad de realizar el ente creado los fines que llevan a los trabajadores a su constitución, se estaría negando la misma libertad individual. Forma parte por ello de la libertad sindical la proyección colectiva, el derecho del sindicato a realizar los fines determinantes de su creación. Fines que en el caso de la Unión General de Trabajadores son: el mejoramiento y defensa de las condiciones de trabajo, practicar debidamente el principio de solidaridad, moral y material, recabar de los poderes públicos leyes que favorezcan los intereses del trabajo y faciliten a la clase trabajadora el acceso a la intervención en la dirección de la producción, intervenir constantemente en todos los problemas nacionales que afecten a la clase trabajadora, formación y capacitación de los trabajadores. En definitiva, la emancipación integral de la clase obrera. Es decir, la liberación de sus miserias y limitaciones precedentes ante y sobre todo del trabajo subordinado, para que la clase trabajadora logre la misma libertad que los demás estamentos: la igualdad social, proclamada como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.º de la Constitución) y a cuya realización efectiva impele el mismo texto fundamental en su artículo 9.º, punto 2.

Para alcanzar tales fines, el ordenamiento ha de proveer al sindicato de la necesaria capacidad de obrar, y ello significa, entre otras libertades funcionales, al compás de las reconocidas a toda persona jurídica, la capacidad procesal para intervenir como parte en procesos colectivos o individuales de repercusión sindical, porque el sujeto sindical no es un ente extraño, que representa a los trabajadores, como un procurador o un tutor de sus intereses, sino que más precisamente es un portavoz de los trabajadores, constituido por los propios trabajadores, que deciden autoorganizarse y actuar externamente en forma colectiva. El sujeto sindical es por ello también un medio de participación colectiva de los trabajadores en la definición y búsqueda de la satisfacción de sus intereses. La libertad sindical no es por eso un episodio eventual, sino la sustancia propia

todo sujeto sindical, como creación de los trabajadores y como instrumento democrático de organización de los mismos.

Las sentencias contra las cuales se acude ahora en amparo constitucional parten de la idea de que según el artículo 18 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo sólo pueden instar la iniciación de un conflicto colectivo de trabajo los representantes de los trabajadores en el ámbito correspondiente al conflicto, por iniciativa propia o a instancia de sus representados, que se considera vigente al no haberse derogado por el Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, el recurrente alaga que si ciertamente el artículo 18 del Real Decreto-ley 17/1977 no fue derogado por el Estatuto de los Trabajadores, también es cierto que la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 25 de abril), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos de esta disposición de 1977, no efectúa declaración de inconstitucionalidad alguna sobre el precepto que nos ocupa, porque en aquel recurso no se atacó directamente el contenido del artículo 18.1, ni, por consiguiente, el Tribunal detuvo su atención en su alcance y consecuencias. Mas dado el evidente carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo, resulta obligado interpretar el indicado artículo 18.1 en cualquier momento de su aplicación (por cualquier operador jurídico, y en especial por los Tribunales), en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales. Así, este precepto no puede interpretarse, sino de acuerdo con el reconocimiento constitucional de la libertad sindical. Y, por otra parte, no puede ampararse válidamente el desconocimiento de un derecho constitucional fundamental en un precepto legal o reglamentario.

Implica lo anterior que la interpretación del precepto promulgado en marzo de 1977 no pueda ser la misma hoy, pues basta recordar que el 4 de marzo de 1977 aun no había sido reconocida en nuestro país mínimamente la libertad sindical, que lo fue por Ley de 1 de abril siguiente. Desde entonces se ha operado una muy importante renovación de nuestro ordenamiento jurídico, y ha sido reconocida la libertad sindical con el rango y garantías de un derecho constitucional y reconocido el papel primordial que les corresponde a los sindicatos.

La tesis de que por «representantes de los trabajadores» haya que entender exclusivamente los Comités de Empresa y los Delegados de Personal es algo que no puede encontrar apoyo en la más importante decisión del poder legislativo sobre relaciones laborales tras la Constitución. El Estatuto de los Trabajadores en el primer artículo de su título II, dentro del capítulo denominado «del derecho de representación colectiva», dispone que se regula «sin perjuicio de otras formas de participación» a los que más adelante se les denomina Delegados de Personal y Comités de Empresa. En el artículo 87, respecto de la negociación colectiva, se reconoce legitimación en el ámbito de la empresa para negociar, tanto a Delegados de Personal, Comités de Empresa y «representaciones sindicales», y dentro del ámbito superior, a los sindicatos. Además, siendo el derecho a la negociación colectiva parte esencial del contenido de la libertad sindical, resulta que de acuerdo con el artículo 81.1 de nuestra Constitución, el legislador, al promulgar el Estatuto de los Trabajadores, cuyo título III trata de la negociación de convenios colectivos, no ha podido comprender y regular todos los convenios colectivos. Resulta admisible, ya que constitucionalmente no podía ser de otro modo (a menos que el Estatuto de los Trabajadores revistiera forma de ley orgánica) la conclusión de convenios colectivos al amparo de los artículos 37.1 y 28.1 de la Constitución, y al margen de lo contemplado en el título III del reiteradamente citado Estatuto.

En el caso presente, dado que la sentencia del Tribunal Central de Trabajo afirma que los conflictos colectivos son aquellos que afectan a un grupo de trabajadores considerado como tal conjunto, por lo cual la formulación del conflicto tiene que ser planteada por la representación de todos los trabajadores a quienes afecte, sin que esté permitido que sólo lo presente una parte de los mismos, ya que la solución que al mismo se le dé tiene forzosamente que afectar al grupo o conjunto interesado, para concluir que al no representar la UGT a todos los trabajadores afectados por el conflicto no está legitimada por plantearlo. Se impone por ello, a juicio del recurrente, aclarar la inconstitucionalidad de tal razonamiento. La consideración apuntada que la Magistratura de instancia y el Tribunal Central de Trabajo emplean para reforzar que el artículo 18.1 del tantas veces citado Real Decreto-ley ha de entenderse que atribuye en exclusiva la legitimación a los Delegados de Personal y a los Comités de Empresa, se apoya en el contenido esencial del artículo 24 de la Constitución; mas con toda la importancia que el precepto tiene, no puede tomarse en el caso presente como limitador de la libertad sindical, toda vez que resulta posible un tratamiento del problema que no imponga el sacrificio de un derecho constitucional para que otro tenga plena eficacia. El problema de la representación limitada, con la que normalmente cuenta un sindicato dentro de una empresa o categoría de trabajadores, admite una doble solución. La UGT planteó el conflicto colectivo que aquí nos ocupa en uso de su libertad sindical, como un medio de dar cumplimiento a sus propios fines. Al hacerlo, no se arrogó, ni pretendió, la representación de otros trabajadores que no sean sus afiliados—cuyo número e implantación en la empresa es bien conocida de la patronal que expresamente reconoció ante la autoridad ad-

ministrativa la legitimación del sindicato UGT—. La libertad sindical de la UGT no puede ser coartada por el hecho simple de no representar a todos los trabajadores del INSALUD. El conflicto colectivo ha de ser resuelto por la Magistratura de Trabajo, si bien su decisión—al igual que ocurre en el caso de aquellos convenios colectivos cuya negociación se ha hecho por sindicatos y empresarios que no reúnen las condiciones de representatividad o legitimidad exigidas por el Estatuto de los Trabajadores, realizadas directamente en uso del constitucional derecho a la negociación colectiva reconocido y amparado por los artículos 37.1 y 28.1 de la Constitución—tendría alcance respecto a los trabajadores representados en el conflicto; es decir, la solución del conflicto sería de eficacia limitada. El conflicto colectivo de trabajo, en nuestra sociedad, es consustancial a las relaciones de producción establecidas. Así, nuestro sistema de relaciones laborales se encuentra instalado sobre el conflicto, el cual precede siempre a la negociación colectiva. Negociación que no es sino un modo de solución del conflicto, desde luego con alto grado de eficacia, evitando en ocasiones su exteriorización o el recurso a formas de presión, como la huelga o la intervención de terceros para mediación o resolución. Si ello es así, resultaría paradójico que el sindicato pudiera negociar una solución del conflicto, acudir a formas de presión, como la huelga, y, sin embargo, tuviera vetado el acudir a un órgano jurisdiccional para la resolución del mismo, como, sin embargo, se les reconoce a los órganos electivos de representación de los trabajadores en el seno de la empresa; paradoja que además podría constituir una práctica antisindical, toda vez que el Convenio 135 de la OIT (relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa) establece en su artículo 5.º que «cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representados...».

Que el sindicato sea minoritario dentro del colectivo afectado por el problema no le impide declarar la huelga, ni tampoco encontrar o conseguir una solución negociada, en cuyo caso la eficacia del acuerdo sería limitada, toda vez que la libertad sindical de los demás sujetos individuales y colectivos habría de ser respetada. Y en este sentido resulta lógico estimar la eficacia limitada de la solución jurisdiccional al conflicto, sin perjuicio del respeto al artículo 14 de la Constitución. Solución que sería respetuosa tanto para la libertad sindical como el artículo 24 de la Constitución.

La posible contraposición que pudiera existir entre los artículos 28.1 y 24 de la Constitución, implícitamente de manifiesto en las sentencias de la jurisdicción laboral que nos ocupan en este recurso, pueda ser resuelta sobre la base de la figura jurídica del «litus consorcio pasivo necesario», llevando al proceso ordinario a las organizaciones sindicales implantadas en el seno del colectivo afectado. En tal sentido, no podría constituir un obstáculo el silencio al respecto del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 1588/1980, de 13 de junio.

4. Admitida a trámite la demanda y reclamadas y recibidas las actuaciones de la Magistratura de Trabajo número 2 y del Tribunal Central de Trabajo, se dio traslado de las actuaciones, en las que compareció el Instituto Nacional de la Salud, representado por el Procurador de los Tribunales don Julio Padrón Atienza, a las partes, para que en el término legal expusiera lo que a su derecho pudiera convenir.

a) La representación del recurrente insistió en sus iniciales alegaciones, afirmando que el Tribunal Central de Trabajo conceptúa el conflicto colectivo como aquél que afecta a un grupo de trabajadores considerado como tal conjunto, y deduce de ello que la formulación del conflicto tiene que ser planteada por la representación de los trabajadores a quienes afecta, sin que esté permitido que sólo lo presente una parte de los mismos, ya que la solución que al mismo se le dé tiene forzosamente que afectar al grupo o conjunto interesado. Para el recurrente, en cambio, una cosa es que en el conjunto de trabajadores exista un problema común y otra distinta que la solución del problema haya de ser para todos unívoca, pues con frecuencia ocurre que la interpretación de los preceptos de una ordenanza laboral o las cláusulas de un convenio colectivo aplicables a diferentes empresas suscita un conflicto que sólo se exterioriza en una concreta empresa o en un determinado centro de trabajo. Con una aplicación literal de nuestra legislación laboral, podría ocurrir, a juicio del recurrente, que un solo Comité de Empresa o de centro acudiera a la vía jurisdiccional, en forma tal que la solución dada al caso valiera no sólo para la empresa, sino para todo el sector. Porque así como hay conflictos individuales que versan sobre la aplicación de la norma a un caso concreto, hay otros en los que se debate el sentido o el alcance de una norma laboral.

Alega asimismo el recurrente la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, que declara que el artículo 3.º del Real Decreto-ley 17/1977 necesariamente se había de interpretar como que los sindicatos pueden declarar la huelga por lo que sería paradójico que el sindicato que en una situación de conflicto puede negociar y acudir a formas de presión como

la huelga, no pudiera en cambio acudir a un órgano jurisdiccional para obtener ante él la decisión.

b) La representación del Instituto Nacional de la Salud se opuso al recurso de amparo y solicitó su desestimación, entendiendo que a los sindicatos les corresponde la defensa y protección de los intereses de sus afiliados, pero no, en cambio, la defensa jurídico-procesal ni la legitimación activa para ejercer acciones ante los tribunales, sustituyendo a las personas afectadas y arrogándose la representación de un conjunto de trabajadores que no pertenecen a dicho sindicato. A juicio del Instituto Nacional de la Salud, tal interpretación se encuentra avalada por el artículo 18 de la Ley de Relaciones Laborales que atribuye la legitimación activa procesal a los representantes de los trabajadores, dando a esta expresión su sentido técnico de Comités de Empresa, Delegado de Personal. Y a la misma conclusión se llega en aplicación de los preceptos de la Ley de Procedimiento Laboral. El conflicto tiene que ser iniciado por los representantes de los trabajadores (Comité o Delegados) porque son los únicos legitimados a este efecto y su representación no puede diferirse a una central sindical.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, al evacuar el traslado de alegaciones, puso de manifiesto que en la demanda se habían deducido contra él, pero que rechazaba de plano la posibilidad de que pudiera entenderse que el Ministerio Fiscal tenía en el asunto legitimación pasiva para ostentar algún interés, dado que su intervención, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Tribunal, es la defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley.

En cuanto al fondo del asunto, y desde la objetiva posición preconizada, el Fiscal General del Estado solicita al Tribunal que éste dicte la sentencia prevenida en el artículo 86.1 de la Ley Orgánica, desestimando el recurso por no resultar lesionado el derecho a la libertad sindical.

8. Señalado para deliberación y votación del recurso el día 22 de septiembre pasado, no concluyó en dicho día a causa de las ocupaciones que en tal día y en los siguientes han pesado sobre el Pleno del Tribunal y la propia Sala sentenciadora.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se origina porque la jurisdicción laboral ha negado a la Unión General de Trabajadores de España la legitimación para iniciar un procedimiento de conflicto colectivo, y lo ha hecho sobre la base de que los conflictos colectivos sólo pueden ser iniciados por los representantes de los trabajadores, lo cual exige, en su opinión, que sean aquellas personas u órganos que de acuerdo con la ley ostentan la representación en sentido estricto y que sea una representación que se extienda a la totalidad de los trabajadores.

De esta suerte, los problemas que el presente asunto suscita presuponen un esclarecimiento de los conceptos de representación y de legitimación en relación con la actividad de los sindicatos y la determinación de si la reducción del ámbito de actuación sindical constituye por sí sola violación del artículo 28 de la Constitución.

2. Como ha sido autorizadamente señalado, aunque la institución de la representación, en el curso de su larga elaboración ha determinado una gran variedad de teorías y de opciones, en la actualidad el fenómeno representativo se suele entender sobre la base genérica de la actuación de una persona en el lugar de otra, producida por virtud de lo dispuesto por la voluntad del representado o por la ley. Sin embargo, esta formulación no se puede considerar como totalmente satisfactoria y es preciso introducir en ella algunas matizaciones, de manera que al lado de la representación que tiene su base en la voluntad individual y aquella otra que deriva directamente de la ley, pueda situarse la representación institucional, que realiza lo que algunos autores han llamado acertadamente la persona jurídica representativa. Existe una representación institucional explícita cuando la relación institucional se produce de modo voluntario, de manera que la adhesión a una institución comporta una aceptación de su sistema jurídico y, por tanto, de su sistema representativo, y una representación implícita cuando el ordenamiento jurídico confiere a un ente la defensa y gestión de los derechos e intereses de categorías o grupos de personas.

3. El derecho constitucional de libertad sindical comprende no sólo el derecho de los individuos a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, sino asimismo el derecho a que los sindicatos fundados —y aquellos a los que la afiliación se haya hecho— 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, a las que se puede sin dificultad denominar «contenido esencial» de tal derecho. Por ello, hay que entender que el derecho que reconoce el artículo 28 C.E. es el derecho a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñan el papel y las funciones que a los sindicatos de trabajadores reconoce el artículo 7.º de la Constitución de manera que participen en

la defensa y protección de los intereses de los trabajadores. De aquí se desprende que su función no es únicamente la de representar a sus miembros a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado. Cuando la Constitución y la ley les invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores «ut singulus», sean de necesario ejercicio colectivo. Por eso, ya reconocido la sentencia de este Tribunal de 8 de abril de 1981 (R. A. 102/80, «Boletín Oficial del Estado» de 25 de abril) que los derechos de huelga y de declaración de conflicto colectivo, de titularidad individual y de ejercicio colectivo puedan ser hechos efectivos por los grupos de trabajadores y por los sindicatos en cuanto medio de participación de los trabajadores como conjunto.

4. La sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 5 de enero de 1982, contra la que el presente recurso de amparo se produce, decide que la Unión General de Trabajadores de España, a través de la Federación de Trabajadores de Sanidad, carece de legitimación para promover el procedimiento especial de conflicto colectivo, pues, a su juicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto-ley de 4 de marzo de 1977, sólo pueden iniciar dicho proceso los representantes de los trabajadores en su ámbito correspondiente, por sí mismos o a instancia de sus representados, debiendo, además, tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 65, número 1, del Estatuto de los Trabajadores se reconoce esa condición al Comité de Empresa, y todo ello por ser necesario, a juicio del mencionado Tribunal, que la formulación del conflicto se haga precisamente por la representación de todos los trabajadores afectados, sin que le sea permitido plantearla sólo a una parte de los mismos, toda vez que la solución que al asunto se le dé tiene que afectar necesariamente al conjunto, de manera que, si fuera de otro modo, quedarían afectados por la solución personas que no habían intervenido en el proceso, ni por sí mismos ni representados, estimando, además, el referido Tribunal que en el presente caso no se había acreditado que la Unión General de Trabajadores de España representara al colectivo de trabajadores por existir otras centrales sindicales con influencia en el centro de trabajo y sin participación en el trámite.

5. La conclusión mencionada en el apartado anterior la obtiene el Tribunal Central de Trabajo partiendo de unas coordenadas que son de estricta legalidad ordinaria y cuya corrección formal desde ese punto de vista no puede ser puesta en tela de juicio. Sin embargo, la legalidad ordinaria debe ser reinterpretada a la luz de los preceptos constitucionales, entre los cuales tienen hoy singular relevancia el artículo 7.º, que consagra los sindicatos de trabajadores como instrumentos que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, el artículo 28, que reconoce el derecho de sindicación y de libertad sindical, y el artículo 37, que reconoce el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo. Dado el planteamiento a que estos preceptos conducen, se hace necesario concluir que dentro del ámbito de actuación de los sindicatos de trabajadores considerados como piezas económicas y sociales indispensables para la defensa y promoción de sus intereses (art. 7.º C. E.), y dentro del marco del derecho definido en el artículo 28 de la Constitución, hay que entender que los sindicatos tienen genéricamente capacidad para representar a los trabajadores, y por ende pueden promover los procedimientos de conflicto colectivo que tengan por objeto la reinterpretación de un convenio colectivo, pues resulta obvio que quienes pueden intervenir en la negociación de un convenio deben poder plantear un conflicto sobre el mismo.

Ello significa que, en contra de lo que la resolución aquí recurrida afirma, hay que reconocer capacidad y poder de representación al sindicato y no limitar tales condiciones al Comité de Empresa en virtud de una interpretación acaso demasiado literal de los preceptos legales, y en todo caso no conforme con el espíritu y las exigencias de la Constitución.

6. Reconocida la capacidad y el poder de representación en términos generales del sindicato como entidad para promover un conflicto colectivo del tipo de que en este asunto se discute, se hace preciso señalar que no basta con la simple condición de entidad sindical para que en cada caso concreto la relación jurídica procesal pueda quedar regularmente trabada. Ha de tratarse, como es obvio, de un sindicato al cual pueda reconocérsele una relación directa con lo que es objeto del litigio por su notoria implantación en el centro de trabajo o marco general al que el conflicto se refiera, aunque a él no estén afiliados la totalidad de los trabajadores afectados por la resolución. De esta suerte está legitimado para promover el conflicto colectivo de interpretación de un convenio e intervenir en él el mismo sindicato que intervino en su negociación y cualquier otro que por su implantación en el ámbito del conflicto tenga una relación directa con el objeto discutido. En el presente caso tal condición no puede negarse a la Unión General de Trabajadores de España, dado que, en cualquier caso, la otra parte litigante, con quien había mantenido la relación preprocesal y la relación procesal misma, nunca discutía esta condición, sino que, al revés, en virtud de sus concluyentes actos se la reconoció.

## FALLO

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

Ha decidido estimar el recurso de amparo promovido por la Unión General de Trabajadores de España, otorgando a dicha entidad el amparo solicitado, y en su virtud:

- 1) Declarar que dicha Unión posee la legitimación precisa

**34724** Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 86/1982. Sentencia número 71/1982, de 30 de noviembre.

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

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 86/1982, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, y, en su nombre, por el Abogado del Estado, contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, en los artículos que se dirán en el antecedente primero de esta Sentencia, y en el que han comparecido en defensa de la Ley, el Parlamento Vasco, y en su nombre el Letrado de sus servicios jurídicos señor Zamalloa Astigarraga y el Gobierno Vasco, y en su nombre el Letrado del Departamento de Justicia señor Portuondo Herreras, y ha sido ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. ANTECEDENTES

Primero.—El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, interpuso el 15 de marzo pasado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

A) Los preceptos impugnados y la fundamentación de la impugnación, sucintamente recogida, puede sintetizarse en los siguientes términos:

Art. 4.º Que a juicio del Abogado del Estado, acusa un doble vicio de inconstitucionalidad: A) Por un lado, su propia amplitud, «bienes y servicios destinados a los consumidores o usuarios», pugna con competencias exclusivas del Estado, y la misma indeterminación de «cualquier peligro», podría dar lugar que cualquier medio de transporte, obra o producto, de los que atañen a la competencia del Estado, podrían ser retirados del mercado o eliminado su uso, por pura determinación administrativa, al margen de las reglas precisas que sobre fabricación o manipulación podría haber dictado el Estado. B) Por otro lado, el género utilizado como supuesto de hecho de la Ley genera un extensísimo margen de discrecionalidad, en pugna con los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) (en adelante CE). La norma, añade, lesione los principios que acaban de indicarse, así como los de reserva de ley (artículo 53.1, en relación con el artículo 33 de la CE).

Art. 5.º Que a juicio del Abogado del Estado es contrario a una norma básica de exclusiva competencia estatal, pues se enmarca en el ámbito de la sanidad, materia regulada en la base XXVI de la Ley de 25 de noviembre de 1944, como propia del Estado, por cuanto es de la exclusiva competencia estatal (artículo 149.1)18 de la CE). Se trata de una norma básica en razón a su propia materia: el principio de unidad de mercado que quedaría perjudicado si se admitieran regulaciones territoriales directas. Es perfectamente comprensible que una norma básica contemple la fijación de condiciones sanitarias mínimas de los alimentos, su manipulación y consumo, bajo una perspectiva de unidad territorial.

Art. 8.º Del que el Abogado del Estado afirma su inconstitucionalidad porque se refiere —su apartado segundo— a los productos farmacéuticos, materia en la que existe una reserva absoluta del Estado (artículo 149.1)18 de la CE). El carácter general para cualquier producto, introduce elementos normativos ajenos a la pura cláusula de remisión y, por esto —se refiere al apartado último— sugiere cierta dificultad de entendimiento. En una interpretación podría entenderse que refleja una prohibición de fabricación, si no existe reglamentación, lo que lleva a una absoluta inseguridad en la actividad industrial. Desde otra perspectiva, la generalidad del precepto permite comprender productos cuyos procesos de fabricación quedan sometidos a una regulación de competencia exclusiva del Estado.

para promover el conflicto colectivo de trabajo a que las presentes actuaciones se refieren.

2) Anular las sentencias de la Magistratura de Trabajo y del Tribunal Central de Trabajo que han denegado dicha legitimación.

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

Madrid, 29 de noviembre de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y Rubricados.

Art. 9.º Precepto que, según dice el Abogado del Estado, hace expresa proclamación de un derecho del usuario o consumidor a conocer las características técnicas de sus viviendas, pero sin concretar el sujeto obligado. Si se entendiera que el obligado es el cedente, habría establecido, a juicio del Abogado del Estado, una obligación nueva en el marco de las relaciones contractuales privadas, invadiendo la esfera del derecho civil, que no está dentro de la competencia autonómica de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral. Pero independientemente de esta invasión de competencia, la norma por la propia generalidad de su formulación afecta discriminatoriamente a sus destinatarios, pues no es lo mismo la empresa inmobiliaria que el cedente de una vivienda antigua.

Art. 12. Precepto que puede referirse tanto a la responsabilidad contractual como a la extracontractual, podría conducir a interpretación dispar con las reglas de la responsabilidad por culpa que inspira el Código Civil (CC) y dejar sin efecto las reglas sobre evicción del Código de Comercio (CCo), por lo que invade competencia estatal en materia de derecho privado.

Art. 13. Del que dice el Abogado del Estado que se sitúa en el marco de la legislación de la defensa de la competencia, materia expresamente exceptuada en el artículo 10, 27 del Estatuto Vasco (EV), de la competencia autonómica.

Art. 14. Apartados a), c) y e), que se entiende pugna con el principio civil de la libertad contractual, pues la plenitud de garantías de un bien o servicio adquirido o utilizado es algo que como la determinabilidad del precio o la claridad en la exposición de las condiciones postventa queda remitida a la libre disponibilidad de las partes.

Art. 15. Del que también dice el Abogado del Estado que incide en el marco del derecho civil y mercantil la introducción de un derecho a una prestación tan indeterminada en su configuración como la del servicio postventa (artículo 15, párrafo primero). La adopción de medidas dirigidas al control de prácticas tendentes a disminuir la correcta y normal utilización de estos bienes, incide en la competencia estatal en materia de defensa de la competencia (artículo 15.a).

Art. 18. Que alega el Abogado del Estado que introduce un deber informativo, como deber ex lege (apartados a) y b)) o un derecho a una prestación dentro del desarrollo del contrato privado (apartados c) y d)), como constitutivos de una relación de derecho privado, ajena al contenido de los derechos forales.

Art. 31. Del que se dice que introduce una regla sobre la responsabilidad jurídica, que no puede entenderse como reproducción de una regla civil y, por esto, incide en incompetencia.

Art. 32. Que contiene —se alega— una norma procesal de legitimación, que altera sustancialmente las normas básicas que contienen las leyes procesales comunes.

B) Como consideraciones de carácter general antepone el Abogado del Estado al análisis de los preceptos invocados, las siguientes:

a) La Ley que se impugna reconoce como fundamento constitucional el artículo 10, 27 y 28 del EV. Con arreglo a tales preceptos podría considerarse que el País Vasco ostentaría una competencia general para cuanto concierne a la defensa del consumidor. Se trataría de una competencia definida más por el fin que por la materia o los instrumentos, sin otros límites que los que el precepto estatuye. Sin embargo, en la defensa del consumidor se interfieren muy diversos bloques normativos: derecho civil, mercantil, penal, procesal, administrativo.

b) La defensa del consumidor y la habilitación de las consecuentes medidas protectoras, representan, sobre todo, un principio rector de la política social y económica que afecta y vincula a todos los poderes públicos (artículo 51 de la CE). No se configura una competencia exclusiva, sino un deber general.

c) Si una norma atribuye competencia a un Ente público para definir como se han de fabricar determinados bienes, y qué garantías deben concurrir en el producto final, no es posible que una norma emanada de distinto Ente determine en qué condiciones debe ser consumido.

d) Condicionamientos perfectamente asumibles a nivel estatal y general, no pueden estimarse correctos desde el punto de vista de una legislación territorialmente limitada; produciría una limitación en el comercio interior, afectando incluso a las condiciones requeridas para los productos importados, según convenios y tratados internacionales que verían limitada indirectamente su eficacia.