**STC 9/1986, de 21 de enero de 1986**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo promovido por la Federación de Comisiones Obreras del Metal, representada por el Procurador don Jesús Alfaro Matos, bajo la dirección del Abogado don José Manuel López López, contra el art. 9.1 del Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de Construcción Naval y, en cuanto desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicho precepto, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985, dictada en los recursos 307.300/1984 y 307.358/1984, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. La Federación de Comisiones Obreras del Metal, representada por el Procurador don Jesús Alfaro Matos y asistida del Letrado don José Manuel López López, formula demanda de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985 que declaró la conformidad constitucional del art. 9.1 del Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos:

a) El Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval, crea una Comisión de control y seguimiento del Plan de reconversión, cuya composición se establece en el art. 9.1. De acuerdo con éste, forman parte de dicha Comisión «tres representantes de la Unión General de Trabajadores (UGT)» y «dos representantes de Eusko Langilleen Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV)», añadiéndose que «también podrán formar parte de la Comisión aquellas Centrales Sindicales que participaron en la negociación, siempre que previamente presten su conformidad al Plan de bases para la reconversión del sector de Construcción Naval».

b) La Federación recurrente, que había tomado parte en la discusión del Plan de reconversión pero no prestó conformidad al elaborado, impugnó en vía contencioso-administrativa y al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, el art. 9.1 del Real Decreto solicitando su nulidad «por vulnerar preceptos de grado superior y ser contrario al ordenamiento jurídico y, asimismo, que se declare el derecho de la recurrente a formar parte de la Comisión de Control y Seguimiento del Plan de Reconversión Naval sin el condicionamiento establecido en el artículo impugnado, que se declaren nulas las actuaciones de la citada Comisión realizadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, y que se condene a la Administración del Estado a estar y pasar por estas declaraciones».

c) Acumulado dicho recurso al también interpuesto por la «Intersindical Nacional de Trabajadores Galegos», la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó Sentencia desestimatoria de 11 de febrero de 1985. En opinión de la Sala, «la apreciación de las circunstancias concretas económico-sociales que pulsa el poder ejecutivo, pueden suponer y en este caso suponen de hecho, una justificación razonable para la constitución de la Comisión de control y seguimiento de la reconversión industrial en el sector de construcción naval sin la inclusión de aquellas representaciones de trabajadores que ab initio, son contrarias a dicha reconversión industrial o a las Bases de su planificación aprobadas en las negociaciones previas en las que sí intervinieron las Centrales Sindicales hoy recurrentes; ello implica, por lo tanto, que su omisión, provisional -no definitiva puesto que el art. 9.1 del Real Decreto impugnado deja abiertas las posibilidades de su participación en la Comisión-, no se puede tildar de arbitraria o discriminatoria con relación a las demás integradas en la Comisión, puesto que la disconformidad con las Bases manifestada por los recurrentes, ya que el Decreto permite y prevé su incorporación y la prestación del consentimiento por unos trabajadores y el disentimiento de otros, implica una situación subjetiva distinta, cuyo tratamiento a la hora de integración en la Comisión no es discriminatoria».

2. La Federación demandante denuncia la vulneración de los arts. 9, 14 y 28.1 de la Constitución. Después de exponer el contenido del derecho de libertad sindical y de citar la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, que atribuye capacidad representativa, a los efectos de ostentar representación institucional, a los Sindicatos más representativos, critica la argumentación de la Sentencia impugnada. Aduce que la exigencia de conformidad con el Plan de reconversión es contraria a la libertad sindical, puesto que el Plan afecta a intereses de la totalidad de los trabajadores, la representación y defensa de los mismos no puede atribuirse a unas determinadas centrales, siendo sólo válida la selección que utilice el único criterio existente en nuestro país: El de mayor representatividad.

Solicita la declaración de nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo, así como del art. 9.1 del Real Decreto, el reconocimiento del derecho de la recurrente a formar parte de la Comisión de Control y Seguimiento del Plan de Reconversión Naval sin el condicionamiento establecido en el artículo impugnado, y la declaración de nulidad de las actuaciones de la Comisión realizadas al amparo del Real Decreto.

3. Por providencia del pasado 29 de mayo, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, la Sección Tercera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y recabar del Tribunal Supremo el envío de las actuaciones seguidas en los recursos 307.300/1984 y 307.358/1984 resueltos por la Sentencia impugnada, emplazando a quienes hubieran sido partes en el procedimiento para que, en el plazo de diez días, puedan comparecer ante este Tribunal.

Recibidas la mencionadas actuaciones, la misma Sección, por providencia del pasado 18 de septiembre, acordó dar vista de ellas a la representación de la recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, alegaran lo que estimaran pertinente.

4. Dentro del plazo concedido por la providencia que en segundo término se menciona en el anterior apartado, han alegado todos los comparecidos.

La representación de la Confederación recurrente, además de remitirse a lo ya dicho en su demanda, recuerda que con posterioridad a la presentación de ésta se ha promulgado la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, y se ha dictado por este Tribunal la Sentencia 98/1985 y que tanto el texto legal como la doctrina jurisprudencial vienen a confirmar su tesis de que la recurrente, como sindicato más representativo, está facultada para ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y Organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista. «Dada esta capacidad, la exclusión que frente a ella opera el art. 9.1 del Real Decreto 1271/1984 carece de base objetiva y razonable e imposibilita el ejercicio del derecho de libertad sindical, además de violar el principio constitucional de igualdad.» Por todo ello, añade, el mentado precepto vulnera los arts. 9, 14 y 28.1 de la Constitución. Al no entenderlo así la Sentencia impugnada, debe ser anulada. El Abogado del Estado se opone a la demanda, con cuya calificación de la Comisión de Control y Seguimiento del Plan de Reconversión Naval cuyo órgano dotado de facultades puramente informativas, no decisorias, se muestra, no obstante, en perfecto acuerdo. Es este mismo carácter, sin embargo, el que, a su juicio, impide considerar que la no presencia en tal Comisión de determinado sindicato implique en modo alguno minoración de la misión que a éste corresponde en la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios. A ello ha de agregarse que la citada Comisión no forma parte de la estructura institucional del Estado, siendo, como es, un Organismo que surge y actúa en el marco de la Reconversión Industrial por lo que la no presencia en ella para nada merma las facultades y posibilidades de la recurrente para la actuación representativa ante los órganos institucionales. Por último, dice, habiéndose otorgado a la Federación de Comisiones Obreras del Metal la posibilidad de intervenir en la negociación y elaboración del «Plan de Bases para la reconversión del sector de la construcción naval», el hecho de que no quisiera aprovecharla no la legitima ahora en modo alguno para tachar de discriminatoria una medida que de ningún modo la excluye de esta Comisión de Control y Seguimiento, pero que impone para la incorporación a ella la lógica condición de aceptar las mismas renuncias, compromisos y obligaciones que las restantes del plan concertado han aceptado. Concluye afirmando que es un verdadero abuso del derecho de libertad sindical la pretensión de participar en las consecuencias positivas de un acuerdo sin soportar también las negativas.

El Ministerio Fiscal, por su parte, tras señalar en concreto que las violaciones de los derechos constitucionales que la demanda denuncia no serían imputables, de existir, a la Sentencia impugnada, sino al Real Decreto 1271/1984 y que por tanto éste es realmente el acto atacado en el presente recurso, que debe entenderse deducido por la vía del art. 43 LOTC, de tal modo que el objeto aparente, la Sentencia del Tribunal Supremo, es simplemente la decisión que pone término a la vía judicial procedente, como aquel precepto exige, recuerda que, de una parte, el art. 9 C.E. no es de los que están protegidos por esta vía de amparo y, de la otra, que como ya se dice en la Sentencia de este Tribunal núm. 73/1984, dictada en un supuesto análogo al presente, la posible vulneración del principio de igualdad queda absorbida por la del derecho de libertad sindical, a cuyo análisis debe reducirse por tanto toda la argumentación.

La cuestión a decidir es, afirma, la de si la no inclusión de la recurrente en la Comisión de Control y Seguimiento o la condición que para tal inclusión se le impone de aceptar previamente el Plan de Reconversión lesionan tal derecho.

Tras recordar sus antecedentes, desde el Real Decreto-ley 9/1981, precisa que el Real Decreto-ley 8/1983 prevé que la participación de los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales en la elaboración del Plan de Reconversión no implica una negociación colectiva, en el sentido jurídico del término, sino una colaboración con la Administración que es la única dotada de facultades decisorias. De los cuatro Sindicatos que con tal carácter participan en las conversaciones previas, dos (uno de ellos el ahora recurrente), negaron su asentimiento al proyecto gubernamental, siendo consecuencia de ello la exclusión que ahora se ataca. Procediendo tal exclusión del acto de una autoridad pública en el sentido del art. 3.2 del Convenio núm. 87 de la OIT, éste sería ilícito si constituyese una intervención tendente a limitar o entorpecer el derecho de libertad sindical. No cabe, sin embargo, considerarlo así. El Sindicato recurrente pudo participar y participó en las negociaciones iniciales a las que fue convocado por la Administración, que siguió al hacerlo así el criterio expresado por la OIT en diversas ocasiones (cita en especial los Informes 7.°, caso núm. 52 y 53; caso núm. 244) y, de acuerdo con lo previsto en el art. 31 del mismo Decreto 1271/1984 han de ser oído por las Empresas, a través de los correspondientes Comités o Delegados, respecto de los programas que éstas establezcan para determinar las respectivas plantillas operativas. La Comisión de que se le excluye, en tanto no prestó su acuerdo al Plan de Reconversión, es una Comisión ad hoc para la vigilancia del cumplimiento de unas medidas que el Sindicato recurrente recusó ab initio y respecto de las cuales se encuentra, en consecuencia, en muy distinta situación que la de aquellas otras organizaciones sindicales que las aceptaron. Esta diferencia de situación no permite calificar de discriminatorio el diferente trato que a unos y otros sindicatos se da en el punto concreto que aquí interesa.

5. Por providencia del pasado 4 de diciembre, la Sala segunda acordó señalar para deliberación y votación el día 15 de enero de 1986.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Es evidente que, como señala el Ministerio Fiscal, el presente recurso no se dirige contra la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, sino contra determinado precepto (el art. 9.1) del Real Decreto 1271/1984, cuya anulación se intentó a través de un recurso seguido al amparo de la Ley 62/1978 al que la citada Sentencia puso término. Es al Real Decreto, y no a la Sentencia, al que se imputa realmente la lesión de derechos fundamentales que se dice producida y es también la anulación del precepto reglamentario, y no sólo la de la Sentencia que lo consideró ajustado a Derecho, lo que de nosotros se pide.

El inequívoco sentido de la demanda se impone sin lugar a dudas sobre la fórmula liminar que en ella se utiliza para delimitar el acto impugnado y fuerza a considerar que este recurso es de aquellos a los que se refiere el art. 43 LOTC, es decir, de aquellos que se intentan frente a presuntas violaciones de derechos fundamentales originadas en «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus actividades o funcionarios».

La índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación, la lesión que se pretende haber sufrido y, desde este punto de vista, nada hay que se oponga a la tramitación del presente recurso. Es cierto que, considerada la cuestión desde otro ángulo, el hecho de que el precepto atacado sea una simple consecuencia de lo dispuesto en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre («el Real Decreto de reconversión creará una Comisión de Control y Seguimiento en la que estarán representadas la Administración del Estado y las organizaciones empresariales y sindicales que hayan expresado su acuerdo con el Plan») convierte al presente recurso en una impugnación mediata de una norma con rango legal, pero tampoco de ello se sigue obstáculo alguno para su admisión y trámite pues el caso cae perfectamente dentro del supuesto contemplado por el art. 55.2 de la LOTC, que da al mismo el adecuado tratamiento procesal.

2. Dicho lo anterior, la cuestión que hemos de dilucidar queda claramente circunscrita. Se trata de determinar si la condición a que el tantas veces mencionado art. 9.1 del Real Decreto 1271/1984 sujeta la incorporación de las organizaciones sindicales a la Comisión de Control y Seguimiento del Plan de Reconversión Naval (esto es, la de haber participado en su negociación y la de haberlo aceptado y más en concreto, este último extremo) lesiona la libertad sindical que garantiza el art. 28 C.E. En abstracto, el análisis de tal cuestión debería iniciarse estudiando si la participación sindical en un Organismo de esta naturaleza es una exigencia constitucional, de tal modo que la exclusión de cualquier Sindicato con presencia en el sector, o al menos con un determinado grado de representatividad dentro del mismo, lesione el derecho que la Constitución y su desarrollo legal garantizan. No es necesario, en concreto, para la decisión del presente caso, adentrarse, sin embargo, en tal estudio, pues lo que a la norma impugnada se reprocha no es la exclusión generalizada de toda presencia sindical en el seno de la indicada Comisión, que no se ha producido, sino el que, habiendo acordado tal presencia, no la extienda a todos los Sindicatos presentes en el sector, y sí sólo a aquéllos que, inicialmente o en un momento posterior, han aceptado el Plan cuya ejecución se trata de controlar y seguir. La supuesta lesión de la libertad sindical no se ha producido en efecto, a juicio de los recurrentes, porque a la Federación de Comisiones Obreras del Metal se le haya impedido incorporarse a la Comisión de Control y Seguimiento, sino porque la condición que para ello se le impone, en cuanto que radica en una diferencia de criterio entre Gobierno y Sindicato, violenta la libertad de este último y lo discrimina respecto de otros Sindicatos (los que aceptaron el Plan), cuyo favorecimiento implica, negativamente, un obstáculo o una traba para la plenitud de actuación de los Sindicatos excluidos. El recurrente, recordando nuestra doctrina, no niega la legitimidad constitucional del trato diferencial cuando éste se basa en criterios objetivos como son el de la mayor representatividad o el de la implantación, pero niega rotundamente que lo sea el de haber aceptado o rechazado el Plan de reconversión, que es, dice, un criterio subjetivo, basado en las diferencias de criterio político, económico o sindical. Este es, pues, en último extremo, el punto a decidir.

3. Muy reiteradamente (Sentencias núms. 53, 65, y 70 de 1982, 4 y 37 de 1983, 20, 26, y 98 de 1985) ha declarado este Tribunal, en efecto, que las diferencias que las normas legislativas o, en cuanto ello es posible, reglamentarias, establezcan entre distintos sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y por tanto no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basadas en criterios objetivos y sean razonables y adecuadas al fin perseguido y ha reconocido como criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos los de la mayor representatividad y la implantación.

La objetividad de estos criterios no significa, sin embargo que sean ellos los únicos utilizables con cualquier propósito, del mismo modo que no implica que cualquier regulación apoyada en ellos sea constitucionalmente legítima pues no lo es aquella que utiliza tales criterios para establecer un trato diferente respecto de materias que ninguna relación guardan con ellos (Sentencias 20 y 26 de 1985). La objetividad no es, en efecto, una condición predicable en abstracto de un elemento cualquiera de la realidad fáctica, con independencia de la conexión en la que, dentro de ésta se da, sino un resultado de esa conexión y es, en consecuencia, el análisis concreto de la situación dada, el único que hace posible determinar la «objetividad» (más exacto sería decir «adecuación») del criterio en virtud del cual se atribuyen facultades distintas a entidades sindicales que, desde otros puntos de vista o en otras relaciones han de ser tratadas de modo igual.

La Comisión de Control y Seguimiento del Plan de Reconversión de que aquí se trata, no forma parte de la estructura institucional del Estado, pues es un Organismo que sólo actúa dentro del proceso de ejecución de éste, para informar, desde el punto de vista de su congruencia con el Plan global, los planes de reconversión de los dos subsectores en los que se divide el sector de la construcción naval (arts. 6 y 7 del Real Decreto 1271/1984), los programas de reconversión de las empresas (art. 8), los de modificación de las primas de construcción naval (art. 18) y sobre la calificación de empresas como «industria auxiliar interna de los astilleros» a efectos de que puedan aplicar las medidas laborales previstas en el mismo Plan (art. 43 íd.), aparte, claro está, del seguimiento y control de la ejecución de los programas aprobados (art. 9). Que para una actividad de este género se restrinja la presencia en la Comisión a sólo aquellos Sindicatos que han aceptado el Plan de Reconversión no es decisión que pueda ser en modo alguno calificada de arbitraria, sino, por el contrario, de adecuada a la finalidad perseguida y, en este sentido, objetiva. Es cierto que esta objetividad no resulta en el presente caso de un acto ajeno a la voluntad expresada por la propia organización, sino de esta misma voluntad, pero dentro del marco en el que la Comisión actúa, la aceptación o no aceptación del Plan es un dato objetivo, del mismo modo que, como se señala en la Sentencia núm. 73/1984 de este Tribunal (fundamento jurídico 3.°), es objetiva la distinción entre firmantes y no firmantes de un Convenio colectivo cuando de lo que se trata es de interpretar o aplicar alguna de sus cláusulas o de adaptarlas a un problema no previsto.

La Organización Sindical recurrente no ha visto constreñida su voluntad para aceptar el Plan de Reconversión, conocía previamente, por establecerlo así el Real Decreto-ley 8/1983 antes citado, cuáles eran las consecuencias de su libre decisión y mantiene su plena libertad de acción para la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid a veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y seis.