**STC 26/1985, de 22 de febrero de 1985**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, 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 inconstitucionalidad núm. 208/1984, promovido por el Defensor del Pueblo, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132, de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de diciembre. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. En 28 de marzo de 1984 el Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación conferida por los arts. 162.1 de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132, de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, por estimar que el mismo vulnera los arts. 28.1, 7 y 14 de la Constitución, con la súplica de que se dicte en su día Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del mismo.

2. Como antecedentes de su recurso, el Defensor del Pueblo se refiere a la Ley 44/1982, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, y a las diversas vicisitudes a que dio lugar su aplicación, incluidas las Sentencias de la Sección 1.ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1983, posteriormente revocada por el Tribunal Constitucional en Sentencia número 102/1983, de 18 de noviembre, referente a los recursos de amparo acumulados 202 y 22 de 1983, promovidos por la Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC. OO.), al entender que la falta de emplazamiento de ambas centrales vulneraba el art. 24.1 de la Constitución española, por lo que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, ordenó retrotraer las actuaciones al momento inmediato posterior al de recepción del expediente por la Audiencia Nacional.

La Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, establece una subvención de 976 millones de pesetas, dentro de la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132, redactada en los siguientes términos:

«A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el art. 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socio-culturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otros, dentro de los fines propios de aquéllas.»

3. Los Fundamentos de Derecho del recurso son los siguientes:

a) El Defensor del Pueblo parte de que el principio de igualdad -art. 14 de la Constitución- y la libertad sindical -art. 28.1 -, que estima vulnerados, no sólo son nociones inseparables sino términos recíprocamente referibles, citando en apoyo de esta tesis las Sentencias del Tribunal Constitucional 65/1982 y 23/1983, así como la dictada por la Sala Segunda el 16 de noviembre de 1983 en el recurso de amparo núm. 251/1982.

b) A continuación, el escrito se refiere al principio de igualdad ante la Ley, efectuando diversas consideraciones acerca del alcance del mismo de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en sus Sentencias de 2 de julio, 10 y 16 de noviembre, todas ellas de 1981, y de 26 de febrero de 1982, indicando que en este mismo sentido es necesario tener en cuenta las Sentencias de la Sección 1.ª de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1983, antes mencionadas.

c) La libertad sindical es objeto de consideración, seguidamente, poniendo de manifiesto que se encuentra consagrada en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución, estimando que el segundo posee vis absorbente o integradora respecto del primero, conclusión que apoya en el Convenio 87 de la OIT, para concluir que ambos preceptos han de gozar de la protección reforzada establecida por el art. 53.1 y 2, de la Constitución. Después de aludir al art. 9.2 de la Constitución -en cuanto se refiere a la libertad e igualdad real y efectiva-, cuyo contenido confluye a su juicio con los arts. 3, 8.2 y 11 del citado Convenio 87, el Defensor del Pueblo pone de manifiesto que la Constitución formula un amplísimo reconocimiento de la libertad sindical, constituyéndola en fuente de todos los derechos de significación colectiva en el ámbito de relaciones laborales, de forma tal que comprende dos derechos subjetivos, el de libertad sindical individual y el de libertad sindical colectiva; por último, efectúa diversas consideraciones acerca de la libertad sindical, a partir de los Convenios internacionales y de las Sentencias del Tribunal 23/1983, de 25 de marzo, y 37/1983, de 11 de mayo.

d) En función de las consideraciones anteriores el problema que se plantea en el recurso, según indica el Defensor del Pueblo, es doble: En primer lugar, el relativo a si la diferencia de trato establecida en la Ley 9/1983, por la que las Centrales Sindicales que no sean las «más representativas» quedan excluidas de la percepción de la subvención consignada, tiene una justificación suficiente que la libere de un carácter discriminatorio; y en segundo término, si la diferencia de trato establecida por el legislador vulnera derechos y libertades reconocidos en la Constitución, y, en concreto, el de libertad sindical proclamado en el art. 28.1 de la misma. Si bien, con carácter previo al examen de ambas cuestiones, el Defensor del Pueblo sostiene que la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores no es, de ninguna manera, habilitante para aplicarla a distintos supuestos de los contemplados en la misma, citando en apoyo de su tesis las Sentencias 53/1982 y 65/1982.

e) En cuanto a la primera cuestión formulada, el Defensor del Pueblo se refiere a los supuestos en que es posible otorgar a las organizaciones sindicales «más representativas» determinados privilegios o ventajas, sin que ello produzca discriminación en relación con las demás organizaciones sindicales. Después de aludir a la Sentencia 52/1982 del Tribunal Constitucional, y a diversas decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, sostiene que no hay ninguna conexión lógica (de causa a efecto) entre la finalidad de la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores y la finalidad de la subvención; que la concesión de una subvención económica a favor de determinadas Centrales Sindicales, y no a otras, incide frontalmente en el derecho de libertad sindical, en cuanto canaliza, predispone, estimula y promueve la elección por parte del trabajador de aquellas Centrales Sindicales que por gozar de un apoyo financiero están en condiciones de ofrecer mejores prestaciones asistenciales y servicios de defensa; y, por último, que la concesión por los poderes públicos de ventajas o privilegios a unos sindicatos en detrimento de otros, siempre que sobrepase los supuestos de una prioridad en materia de representación, afecta a la libertad sindical, y, desde luego, en ninguna norma o texto de la OIT, ni del Comité de Libertad Sindical, se justifica la concesión de ventajas económicas a unos sindicatos en contra de otros que ejercen legítimamente sus funciones.

f) Antes de sentar las conclusiones a que llega, el Defensor del Pueblo analiza las consecuencias reales de la aplicación del texto legal impugnado, en relación con los resultados de las últimas elecciones sindicales celebradas, para sostener que la consecuencia esencial de la diferencia de trato es que las Centrales u organizaciones sindicales que estén desarrollando legítimamente funciones sindicales representativas, que han obtenido suficiente número de representantes sindicales para participar en negociaciones de convenios colectivos en ámbitos provinciales e, incluso, nacionales (en cumplimiento del art. 87 del Estatuto de los Trabajadores), en determinadas ramas de la producción, son excluidas de la subvención consignada de los fondos públicos, encontrándose las Centrales Sindicales minoritarias con mayores dificultades para realizar actividades que son consideradas dignas de interés por el legislador y merecedoras de apoyo económico, disfavor que afecta a todo el sector laboral que no está representado por las Centrales Sindicales favorecidas por la subvención. Tal disfavor, más allá de su significación económica, afecta al valor del pluralismo que consagra la Constitución, cuya defensa obliga a que se otorgue un trato equitativo a la pluralidad de organizaciones existentes, y se conculca cuando se dificulten las condiciones de ejercicio de sus derechos a las minorías, privilegiando a las mayorías; es más, el art. 9.3 de la Constitución impone a los Poderes Públicos el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

4. En virtud de los fundamentos anteriores, y como conclusión de los mismos, el Defensor del Pueblo entiende que en el caso examinado:

a) Se ha concedido a las Organizaciones Sindicales más representativas «privilegios que exceden de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los Delegados ante Organismos Internacionales» (informe 36, caso 190, párrafo 193).

b) La concesión de un beneficio económico con destino a ciertos Sindicatos y con exclusión de todos los demás genera un indiscutible trato de favor que, por otra parte, vulnera «el derecho a que la Administración no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable» (Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1983, de 25 de marzo, en recurso de amparo número 88/1982 y 16 de noviembre de 1983, en recurso de amparo número 251/1982).

c) El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto sitúa a ciertas Centrales Sindicales en una situación de privilegio dentro del universo sindical de referencia, engendra una desigualdad jurídica y, de hecho, de innegable relevancia.

d) La ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» no tiene una justificación objetiva y razonable, y no se funda en «elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso», al quedar excluidas de la ayuda económica de los fondos públicos organizaciones sindicales que están cumpliendo legítimamente sus funciones propias como Sindicatos.

e) El disfavor con que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 trata a las Organizaciones Sindicales no mayoritarias es contrario al deber impuesto a los poderes públicos en el art. 9.2 de la Constitución de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

f) La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» al resto de los Sindicatos, que ejercen sus funciones legítimamente, pone en peligro derechos esenciales comprendidos en la libertad sindical, como los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de sindicatos, pues puede conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los poderes públicos y puede conducir a una orientación de la afiliación hacia los Sindicatos no excluidos.

5. En otrosí a su escrito de interposición, el Defensor del Pueblo solicitó la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al de igual clase interpuesto por él mismo el 14 de octubre de 1983 contra el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en el anexo III, Sección 19, de la Ley 9/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1983. Dicho recurso aparece registrado en este Tribunal con el número 687/1983.

6. Por providencia de la Sección Tercera de 4 de abril de 1984 se admitió a trámite el recurso acordándose los traslados que previene el artículo 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), así como la publicación de la incoación en el «Boletín Oficial del Estado». El Senado y el Congreso de los Diputados, mediante escritos de sus Presidentes de 10 y 11 de abril de 1984, respectivamente, comunicaron al Tribunal la personación del Senado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC y que el Congreso no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones, si bien pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

7. Por escrito de 27 de abril de 1984, el Abogado del Estado se persona en el procedimiento en nombre del Gobierno y formula alegaciones solicitando que en su día el Tribunal dicte Sentencia por la que se desestime la demanda.

En su escrito, el Abogado del Estado manifiesta que, dado que los términos del recurso son prácticamente idénticos al del promovido por el Defensor del Pueblo contra la Ley 9/1983, de 13 de julio, da por reproducidas, en aras de la brevedad, las razones esgrimidas en el escrito de alegaciones que formuló en tal proceso.

Añade la representación del Gobierno que la única variante de redacción que ha apreciado en el presente recurso respecto del promovido contra los preceptos del ejercicio anterior, estriba en la cita que hace la demanda de la Sentencia de 16 de noviembre de 1983 dictada en el recurso de amparo 251/1982. El Abogado del Estado dice que la Sentencia referida no da por supuesto que cualquier tratamiento desigual dispensado a los Sindicatos equivale a una lesión del principio de libertad sindical, pues la «cesión» de locales a unas Centrales Sindicales para el ejercicio de funciones que les son propias no puede considerarse atentatoria a la libertad sindical al no suponer injerencia alguna de la Administración. A juicio del Abogado del Estado, dicha Sentencia viene a confirmar el interés público que late en la institución constitucional de los Sindicatos, y la legitimidad de medidas de fomento que siendo iguales para todos tiendan a conseguir precisamente la fortaleza de unas organizaciones a las que la Constitución ha colocado en una posición singularmente privilegiada.

8. Por providencia del Pleno de este Tribunal del día 7 de febrero ultimo se señaló para deliberación y fallo el día 21 del mismo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sentencia de este Tribunal del día 14 del actual mes de febrero ha declarado inconstitucional el inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del Estado de Gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1983, aprobados por la Ley 9/1983, de 13 de julio. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido también por el Defensor del Pueblo, se dirige respecto de igual inciso de la Ley 44/1983, de los Presupuestos Generales del Estado para 1984, por estimar -igual que en el proceso precedente- que vulnera los arts. 28.1, 7 y 14 de la Constitución. El desarrollo de la fundamentación de la impugnación y la argumentación que opone el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, único que ha comparecido en defensa de la Ley, son coincidentes, hasta el punto de que el Abogado del Estado ha dicho que, dado que los términos del recurso son prácticamente idénticos al del promovido por el Defensor del Pueblo contra la Ley 9/1983, de 13 de julio, da por reproducidas las razones esgrimidas en el escrito de alegaciones que formuló en tal proceso.

2. La identidad de supuestos hace trasladable a este lugar las razones que dimos en la mencionada Sentencia y es la misma solución la que tenemos que adoptar en este caso. Se afirmó entonces «que el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está 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». Se dijo entonces que «la finalidad de la norma impugnada es la de ayudar a la consecución de los fines sindicales de acuerdo con un sistema de lista abierto, que no excluye por ello la finalidad de defensa, pero que pone el acento en los fines de promoción -que cita expresamente- dentro de los cuales han de incluirse las actividades socioculturales y de formación, si partimos, como es obligado, de la distinción que efectúa el art. 7 de la Constitución entre defensa y promoción de intereses». Partiendo de estas consideraciones «y estando confiada la consecución de tales fines por la Constitución a todos los Sindicatos, sin distinción alguna de carácter expreso, corresponde a los órganos del Estado demandados en el proceso constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente tratamiento». Ni en aquel proceso ni en éste se ha ofrecido una justificación de este distinto tratamiento, a lo que se añade, como decíamos en la aludida Sentencia, que «la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los Sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones, o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos». La vulneración de la libertad sindical -artículo 28.1 en conexión con el artículo 7 de la Constitución- justificó entonces, y justifica ahora por iguales razones, una declaración de inconstitucionalidad en los términos postulados por el Defensor del Pueblo.

### 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

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01, Programa 132, de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de febrero de mil novecientos ochenta y cinco.