**STC 208/1989, de 14 de diciembre de 1989**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 1.271/1987, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), sindicato adherido a la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), representado por la Procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Jiménez Galán, y asistido por el Letrado don Juan de la Lama Pérez, contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 17 de Madrid de 15 de julio de 1987, en reclamación sobre el derecho de libertad sindical, en relación con la propaganda institucional de las elecciones a órganos de representación de los trabajadores. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 2 de octubre de 1987, doña María del Carmen Jiménez Galán, en nombre y representación de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), sindicato adherido a la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 17 de Madrid de 15 de julio de 1987, en reclamación sobre el derecho de libertad sindical, en relación con la propaganda institucional de las elecciones a órganos de representación de los trabajadores. Invoca violación del art. 28.1, en relación con el art. 16.1 de la Constitución (C.E.).

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

a) Durante el último trimestre de 1986 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizó una campaña de propaganda institucional de las elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la Empresa (Comités de Empresa y Delegados de Personal).

b) Entendiendo que la anterior campaña lesionaba el art. 28 C.E. en relación con el art. 16.1 C.E., al fomentar una determinada opción sindical en detrimento de los sindicatos que, como el demandante, rechazan la participación de los trabajadores en los órganos de representación mencionados, CNT-AIT demandó al Ministerio de Trabajo ante la Magistratura de Trabajo, por la vía de la Ley 62/1978.

c) La Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 17 de Madrid de 2 de octubre de 1987 desestimó la demanda, en tanto que la propaganda controvertida fue institucional y para una actuación constitucionalmente admitida, cual es la representación de los trabajadores, cuyo efecto inmediato se produce en las Empresas, pero que posteriormente y de una forma mediata se traduce en otro orden más institucional; añadiendo que cuestión distinta es que CNT-AIT no admita la representación de los trabajadores a través de Comités de Empresa y Delegados de Personal. Pero tal representación está admitida por la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) y, con base en ella, la propaganda institucional, por razones de interés general, sólo trataba de provocar el voto, sin atacar a quien no la admite.

3. Contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 17 de Madrid de 2 de octubre de 1987 se interpone recurso de amparo, por presunta vulneración del art. 28.1, en relación con el art. 16.1 C.E. La demanda aduce que la propaganda institucional fomentando la participación en las elecciones a órganos de representación de los trabajadores puede ser lesiva del derecho fundamental de libertad sindical al tomar partido en favor de los sindicatos que propugnan dicha participación, pudiendo ser ofensiva para los sindicatos que legítimamente no son partidarios de participar en las elecciones. Es este ultimo el caso de CNT-AIT, que sostiene que la defensa de los intereses de los trabajadores se ha de realizar por estos mismos a través de secciones sindicales y rechaza la participación en los Comités de Empresa y, por tanto, las elecciones para elegir los miembros de los mismos. Actuación y planteamientos los anteriores que están amparados por el ordenamiento jurídico (art. 28 C.E.; Ley Orgánica de Libertad Sindical, LOLS; art. 5 del Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT; art. 5 del Convenio núm. 135 de la OIT), que garantiza la libertad y autonomía de los sindicatos para elegir los medios con los que atender a los fines que les son propios, sin que sea preciso que estén o no en los Comités de Empresa, citando al respecto diversos pronunciamientos de este Tribunal. Por lo que la decisión de CNT-AIT de no participar en los Comités de Empresa ni en las elecciones para designar a sus miembros es perfectamente legítima y se ajusta al ordenamiento, como lo es igualmente -afirma la demanda de amparo- la decisión contraria adoptada por otros sindicatos en el sentido de participar en las elecciones.

La propaganda institucional en favor de la participación en las elecciones habría lesionado -se aduce- el derecho de CNT a decidir libremente su actuación sindical; este sindicato habría resultado discriminado al promocionar el Estado una determinada actuación sindical en perjuicio de las posturas mantenidas por aquél, y sin darle posibilidad alguna de exponer sus argumentos en contra de las elecciones. Fomentando una determinada conducta sindical, perfectamente legítima, ha discriminado otras, igualmente legítimas, quebrando el principio de no intervención, que impediría al Estado decir a los trabajadores que voten o no en las elecciones. Pero es que, además -prosigue la demanda-, el «tono» utilizado en la propaganda sería «injurioso» para los sindicatos que han decidido no participar en dichas elecciones. Al verterse frases como la de que «los trabajadores y los sindicatos deben fomentar la participación en las elecciones sindicales», se estaría ordenando y obligando a CNT a realizar la conducta prescrita, de manera coactiva y con el consiguiente riesgo de soportar las oportunas consecuencias en caso de no adecuarse a lo ordenado. Mientras que al asegurarse que «es bueno para todos, trabajadores y organizaciones sindicales, fomentar la participación», se estará transmitiendo la idea de que no son buenos para los trabajadores los sindicatos que no fomentan la participación electoral. Lo que, sobre vulnerar el art. 28.1 C.E., lesionaría, además, el art. 16.1 C.E., en tanto que se estaría diciendo que es mala esta última ideología. La toma de partido por parte del Estado a favor de una opinión en una materia en la que cabe cualquier tipo de posicionamiento atentaría contra la libertad ideológica, sin que el sindicato recurrente en amparo comprenda las razones de interés general que puedan llevar al Estado a decir que es bueno que los sindicatos fomenten la participación en las elecciones, ni exista soporte legal para ello, en tanto que el Estado ha de mantener una independencia absoluta en relación con las mismas.

De conformidad con cuanto antecede, la demanda de amparo solicita de este Tribunal, en primer lugar, un pronunciamiento en el sentido de que la propaganda institucional realizada vulnera el art. 28.1 C.E., en relación con la libertad ideológica, en tanto que discrimina a los sindicatos que rechazan la participación en las elecciones. En segundo término, y con independencia de lo anterior, se interesa pronunciamiento respecto del «mandato coactivo» contenido en la propaganda institucional en el sentido de que los sindicatos deben fomentar la participación, resolviendo si el mismo lesiona o no el art. 28.1 C.E., y en este último caso, si el mandato debe ser acatado por los sindicatos o, por el contrario, éstos pueden desobedecerlo. Se solicita pronunciamiento, en tercer lugar, sobre si la utilización masiva de los medios de comunicación por el Estado para transmitir la idea de que es bueno para todos participar en las elecciones vulnera el art. 16.1 C.E. Finalmente, y en caso de estimarse que se ha lesionado algún derecho fundamental, se solicita que se condene al Estado a proporcionar al sindicato recurrente los mismos medios de propaganda que los utilizados para promover la participación en las elecciones, o se repare en cualquier otra forma el daño producido.

4. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección Cuarta (Sala Segunda) acordó admitir a trámite la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resulte de sus antecedentes. Por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requirió a la Magistratura de Trabajo núm. 17 de Madrid, a fin de que, dentro del plazo de diez días, remitiera testimonio de los autos y, asimismo, emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de la Entidad recurrente en amparo, para que, si les interesase, se personaran en el proceso constitucional.

5. Por providencia de 13 de enero de 1988, la Sección acordó tener por recibido testimonio de las actuaciones y, en virtud de lo dispuesto por el art. 52.1 LOTC, dar vista de las mismas al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado, por si pudiera tener interés en el procedimiento, y a la Procuradora de los Tribunales señora Jiménez Galán, a fin de que, dentro del plazo común de veinte días, formulasen las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. Con fecha 8 de febrero de 1988, la Procuradora señora Jiménez Galán, en nombre y representación de la Entidad recurrente, presentó su escrito de alegaciones, en el que ratifica en todos sus extremos la demanda de amparo.

7. Con fecha 10 de febrero de 1988, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones. En el mismo se detiene, en primer lugar, en lo que la demanda califica de «mandato coactivo» de promover las elecciones, que recaería sobre los sindicatos y los trabajadores, así como en la pregunta que se formula en la misma, en el sentido de si los trabajadores tienen libertad para votar o para abstenerse. Entiende el Abogado del Estado, de un lado, que la demanda no razona el pretendido carácter coactivo, pero que, en cualquier caso, no existe coacción jurídica alguna; y, de otro, particularmente en relación con la libertad de los trabajadores, que es presupuesto del recurso de amparo la existencia de una lesión de un derecho fundamental y no de una duda interpretativa, mientras que la demanda solicita una declaración formal de la existencia de un derecho que nadie ha impedido, perturbado o negado.

Lo que en verdad cuestiona la demanda -prosigue el Abogado del Estado- es la legitimidad intrínseca de la propaganda institucional en favor de la participación electoral, dirigida a estimular el voto, pero no en un sentido determinado. Tras citar la noción de propaganda institucional contenida en el art. 50.1 de la Ley Electoral, que serie extensible a las elecciones sindicales, se aduce en el escrito que al Estado no le está vedado realizar aquella propaganda, siquiera sea porque es lícito para el mismo lo que no incide en prohibición alguna derivada de la C.E. Pero es que, además, en el presente caso, la actuación estatal controvertida encontraría adecuada cobertura en el art. 9.2 C.E., sin que quepa afirmar que el simple estimulo a la participación electoral lesiona el art. 28.1 C.E., como lo prueba el hecho de que el estimulo del Estado a la afiliación, como ha sostenido este Tribunal, no vulnera el derecho constitucional. Otra cosa sería, se dice, citando la STC 12/1983, si se hubiera impedido u obstaculizado la campaña de abstención propiciada por la Entidad recurrente, lo que ni siquiera se afirma que haya ocurrido en la realidad. El problema que suscita la demanda excedería en rigor de las elecciones sindicales, en tanto que estaría cuestionándose, en última instancia, la posibilidad de que el Estado fomentara la participación en cualesquiera elecciones. Tampoco se lesiona la libertad ideológica, ya que la misma sólo se vulnera si los poderes públicos limitan las ideas o creencias de los ciudadanos. Y, en fin, la propaganda institucional tampoco establece la frontera entre lo bueno y lo malo ni define ni prejuzga desde una perspectiva moral las distintas conductas posibles ante el voto. Por todo lo cual, el Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de amparo.

8. Con fecha 11 de febrero de 1989, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras relatar los antecedentes del caso y exponer lo que denomina la «organización española de la actividad sindical», según se deriva de la normativa vigente, señala, con cita de STC 98/1985, que la libertad sindical protege contra la injerencia de los poderes públicos y que el interés del sindicato por estar presente en los Centros de trabajo se desarrolla, bien por secciones sindicales, bien por Delegados de Personal y Comités de Empresa. Como se reconoce en la demanda, estos últimos son conformes a la legalidad y adecuados a los principios constitucionales; incluso todo nuestro sistema de actuación sindical se apoya en tales representantes electos, en tanto que intervienen como parte negociadora en los Convenios Colectivos (art. 87.1 ET) (STC 39/1986) y determinan la representatividad de los sindicatos (STC 98/1985). El Ministerio Fiscal se remonta al origen del litigio, afirmando que fue la Unión General de Trabajadores (UGT) quien inició el proceso electoral controvertido, por lo que rechaza que la propaganda institucional lesione el art. 28.1 C.E., en tanto que no se realizo para provocar las elecciones, sino que, una vez promovidas por UGT, se trató de fomentar la participación en las mismas, sin que con ello se perjudicara la actividad de otros sindicatos que, a través de delegados sindicales y de secciones sindicales, podían seguir desarrollando sus actividades. Si bien la propaganda institucional puede no ser deseable por la duplicidad representación electiva representación sindical, el Ministerio Fiscal señala que en la presente ocasión no se favoreció ni promocionó una forma de representación legalmente reconocida en perjuicio de otra igualmente reconocida, por lo que no se lesionaron los derechos constitucionales invocados. En virtud de lo cual, interesa de este Tribunal la denegación del amparo solicitado.

9. Por providencia de 11 de diciembre de 1989, se acordó señalar el día 14 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Entidad sindical recurrente en amparo (CNT-AIT) aduce que la propaganda institucional en favor de la participación en las elecciones a órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores en la Empresa (Delegados de Personal y Comités de Empresa), realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el último trimestre de 1986, vulneró su derecho fundamental a la libertad sindical, reconocido en el art. 28.1 C.E., en relación con el art. 16.1 C.E., que garantiza la libertad ideológica, en tanto que favoreció a los sindicatos partidarios de participar en aquellas elecciones, en detrimento de los sindicatos que rechazan dicha participación, como es el caso de CNT-AIT, los cuales habrían resultado discriminados.

2. Para examinar la queja constitucional planteada por el Sindicato recurrente, ha de partirse de la doctrina reiteradamente sentada por este Tribunal (SSTC 23/1983, fundamento jurídico 2.º; 99/1983, fundamento jurídico 2.º; 20/1985, fundamento jurídico 2.º; 98/1985, fundamento jurídico 9.º, entre otras) en el sentido de que en el ámbito del derecho de libertad sindical supone que los sindicatos puedan ejercer libremente sus actividades y poner en práctica sus programas de actuación; y que dentro del ámbito de ese derecho se comprende, sin ninguna duda, que la Administración no se interfiera en tales actividades o entorpezca la ejecución de aquellos programas, así como que las centrales sindicales no sean discriminadas entre sí por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable.

Estos principios resultan ciertamente aplicables a las elecciones sobre las que versa la demanda de amparo. Las elecciones para designar a los miembros de Comités de Empresa, en efecto, cumplen una doble finalidad. Por una parte sirven para elegir a los representantes de los trabajadores en el Centro de trabajo y en la Empresa (Título II del Estatuto de los Trabajadores) pero además, e incidiendo directamente en la actividad sindical, la audiencia de los distintos sindicatos en los órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores es la que funda en nuestro sistema (según criterio declarado reiteradamente compatible con los mandatos constitucionales por este Tribunal en sus SSTC 53/1982, 65/1982 y 95/1985, entre otras) las denominadas «mayor representatividad» y «mera o suficiente representatividad» de las centrales sindicales. En consecuencia, estas elecciones permiten establecer diferencias entre los distintos sindicatos, en lo que se refiere a materias de tanta relevancia como la negociación colectiva y la participación institucional. Esto es, junto a la elección de los representantes de los trabajadores en las Empresas, las denominadas «elecciones sindicales» tienen la finalidad institucional de constatar oficialmente al quantum de la representatividad de los distintos sindicatos, a lo que la ley anuda importantes consecuencias.

3. Procede examinar, desde esta perspectiva, las alegaciones de la recurrente. Pero, previamente, ha de destacarse que CNT-AIT en ningún momento argumenta ni acredita que se haya impedido u obstaculizado la campaña en favor de la abstención propugnada por la citada central sindical en las elecciones a representantes de trabajadores en las Empresas. En consecuencia, lo que plantea la demanda de amparo no es que a CNT se le haya impedido realizar su campaña de abstención -lo que sin duda hubiera representado una clara violación de la libertad sindical- sino que es la mera existencia de propaganda institucional en favor de la participación electoral la que violaría tal derecho, y lesionaría, por tanto, el art. 28.1 C.E.

Centrada así la cuestión, ha de afirmarse, en principio, la legitimidad de la propaganda institucional desarrollada por la Administración Pública, que no contraria el art. 28.1 C.E. ni merece reproche constitucional. Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que constituye mandato constitucional de los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2 C.E.) y, específicamente, promover eficazmente «las diversas formas de participación en la Empresa» (art. 129.2 C.E.). Habiéndose creado los Delegados de Personal en desarrollo de este último precepto constitucional (STC 98/1985, fundamento jurídico 3.º), como formas de participación de los trabajadores en la Empresa (arts. 4 y 61 ET), difícilmente cabe considerar incompatible con la Norma constitucional aquella propaganda institucional que, tratando de promover la participación electoral, no hace sino adecuarse y seguir el mandato constitucional expuesto. El interés general justifica sobradamente que los poderes públicos fomenten el voto de los trabajadores cuando se trata de elegir a los representantes de éstos, a los que la Ley atribuye importantes competencias, y de unas elecciones que determinan quienes y cuales son los sindicatos representativos que, en tanto que tales, pueden representar al conjunto de los trabajadores. En ambos casos es razonable y se justifica perseguir el objetivo de que unos órganos y unos sindicatos que, en todo caso, y sea cual fuera la participación electoral, van a desarrollar importantes funciones de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, sean elegidos por el mayor numero posible de éstos. Habiendo optado el legislador por crear unos determinados órganos de representación no puede merecer censura constitucional que los poderes públicos traten de favorecer la máxima participación electoral; es lo contrario lo que podría tacharse de incoherente y contradictorio con el designio del legislador.

4. Afirmada esta legitimidad de principio, hemos de examinar, no obstante, si, en el caso concreto a resolver, la práctica de la propaganda institucional ha podido suponer una lesión de los derechos de CNT que se aducen como violados. Pues bien, primeramente, resulta que esa propaganda no ha impedido en forma alguna la defensa de la posición, contraria a la participación electoral, propugnada por la Entidad sindical recurrente: La mera existencia de la propaganda institucional controvertida no impide que CNT-AIT pueda seguir manifestando y defendiendo libremente, por los medios que tenga por convenientes, y sin ninguna cortapisa, su posición contraria a las elecciones a Delegados de Personal y Comités de Empresa. Por tanto, en este aspecto, la propaganda institucional no interfiere en modo alguno la libertad sindical ni la libertad ideológica de CNT-AIT, en tanto que no le impide decidir ni desarrollar libremente su actividad sindical.

5. Por otra parte, tampoco impide o perjudica la propaganda citada la actuación de CNT a través de las secciones sindicales, reconocidas por la Ley Orgánica de Libertad Sindical. En este aspecto, pues, y en cuanto que la representación unitaria o electiva de los trabajadores no se utiliza en detrimento de la representación sindical (de conformidad con lo establecido en el Convenio 135 de la OIT) no puede apreciarse tampoco que la propaganda institucional en favor de las elecciones vulnere el derecho a la libertad sindical.

6. Ha de negarse, asimismo, que la propaganda institucional haya discriminado ideológicamente a la Entidad recurrente. Independientemente de la mayor o menor corrección de la que pudiera hacer gala dicha propaganda (que no corresponde enjuiciar a este Tribunal si no es constitucionalmente relevante), la actividad desarrollada por la Administración, consistente en favorecer la participación electoral y calificarla, por tanto positivamente, no hace sino adecuarse al objetivo perseguido por la ley, que ha creado y ordenado la existencia de unos determinados órganos de representación. El hecho de que se utilizaran en la propaganda expresiones favorables a la participación, no puede entenderse como descalificación y menosprecio de quienes no son partidarios de dichos órganos, ni muestra que existiera coacción jurídica alguna, en virtud de la cual se pudiera sancionar o represaliar a los sindicatos y trabajadores que no promovieran las elecciones ni participaran en las mismas: Como lo demuestra el dato, ya señalado, de que la Entidad recurrente no ha visto impedida su propaganda contraria a aquéllas ni conste, o se aduzca en ningún momento, que haya sufrido por ella represalia alguna.

7. Finalmente, tampoco la propaganda institucional impugnada en el presente recurso ha afectado a la representatividad de la Entidad sindical solicitante de amparo. Si es la propia Entidad sindical la que se autoexcluye de la participación en los órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores (lo que es perfectamente legítimo y no se le puede impedir) ello significa que queda igualmente excluida de las consecuencias que la audiencia en dichos órganos lleva aparejadas, entre las cuales sobresale la atribución de la representatividad de los distintos sindicatos; sin que lo anterior entrañe, en modo alguno, que CNT-AIT pierda su cualidad de sindicato, ni la reducción de los derechos que por tal cualidad le corresponden.

8. Procede concluir, pues, a la vista de lo expuesto, que, al no impedir la propaganda institucional la libre actividad de CNT en la defensa de sus posiciones abstencionistas, ni su actuación mediante secciones sindicales; al no resultar la existencia de tal propaganda descalificatoria o injuriosa respecto a CNT, y al no afectar a su representatividad en diversas instituciones, no se ha producido atentado alguno a la libertad sindical de la recurrente. Por lo que ha de desestimarse el recurso planteado, y no acceder a las pretensiones deducidas por la actora.

### 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

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.