



**Tribunal Constitucional (Pleno).**  
**Sentencia núm. 98/1985 de 29 julio**  
[RTC\1985\98](#)

**Recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, contra el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical:** promovidos por el Parlamento Vasco, Gobierno Vasco y 65 diputados: libertad sindical: planteamiento jurídico-constitucional: compatibilización de la igualdad ante la Ley de los sindicatos con el principio de promoción del hecho sindical, que sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero: sindicatos «más representativos»: prerrogativas: justificación: eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se vería perjudicada por una atomización sindical: doctrina constitucional: el Tribunal desestima los recursos.

**Derecho fundamental a la libertad sindical:** contenido: está implícita la exigencia de igualdad entre las diferentes organizaciones sindicales y la prohibición de ingerencia de los poderes públicos, a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad de ejercicio de la actividad sindical.

**Sindicatos:** «más representativos»: calificación: criterios: tienen que ser de carácter objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso: doctrina constitucional; Legitimación negociación colectiva de eficacia general, representación institucional, participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo, promoción de elecciones sindicales, beneficiarios de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos.

**Sindicatos:** representatividad: criterio de irradiación: complementa el principio de equivalencia entre representatividad e irradiación en aras de la opción del legislador en favor de la potenciación de las organizaciones de amplia base territorial y funcional, que asegure la presencia de cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales de los trabajadores frente a una posible atomización sindical.

**Comunidades Autónomas:** sindicatos: representatividad: requisitos: discriminación: inexistencia.

**País Vasco:** libertad sindical: competencia: determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos: no impide que el Estado, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determine qué sindicatos habrán de ser convocados u oídos en todo caso.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso previo de Inconstitucionalidad núms. 584/1984, 585/1984 y 594/1984

**Ponente:** Don antonio truyol serra

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente; 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, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados números 584, 585 y 594, todos ellos de 1984, promovidos respectivamente por el Parlamento Vasco, representado por el Abogado don Juan Carlos Da Silva Ochoa, por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Pedro José Caballero Laskibar y por sesenta y cinco Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

Primero.-El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 26 de julio de 1984, aprobó, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 90 de la Constitución Española (CE.) ( RCL 1978\2836), el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical (L. O. L. S.), cuyo texto definitivo fue publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el día 31 de julio siguiente.

Segundo.-El 30 de julio de 1984 se presentó en este Tribunal recurso previo de inconstitucionalidad (número 584/1984), suscrito por don Juan Carlos Da Silva Ochoa, en nombre y representación del Parlamento Vasco contra determinados artículos del Proyecto de Ley reseñado. Habiendo acordado el Tribunal, por providencia de 31 de julio, tenerlo por interpuesto, con la consecuencia de suspensión automática de la tramitación del Proyecto, se procedió a comunicarlo al Congreso y al Senado por conducto de sus Presidentes y al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al publicar la interposición en el «Boletín Oficial del Estado». Igualmente se procedió a recabar del Presidente del Congreso de los Diputados el envío del texto definitivo del Proyecto, advirtiéndole que, una vez recibido, se acordaría lo procedente de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 3.º de las normas complementarias aprobadas por el Pleno de 14 de julio de 1982 ( RCL 1982\1893) y, en su caso, sobre la legitimación para interponer el recurso. Recibido el texto del Proyecto se acordó mediante providencia de 26 de septiembre dar vista a la parte recurrentes a efectos de que en plazo de quince días precisase o completase la impugnación. Ello se efectuó por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 19 de octubre.

A) En este último escrito, el Abogado del Parlamento Vasco comienza por analizar la propia legitimación de este órgano para poder interponer el recurso de inconstitucionalidad. El artículo 79.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) ( RCL 1979\2383), remite al 32 de la misma Ley para determinar los sujetos legitimados, entre los que se encuentra el Parlamento Vasco cuando la norma «pueda afectar» al «propio ámbito de autonomía» de la Comunidad. Esta formulación desborda el límite resultando de la mera suma de competencias atribuidas o atribuibles a cada Comunidad; y se deduce el interés propio de éstas a la mera gestión o defensa de sus competencias, se desdeña la posición que la Constitución reconoce a sus órganos de autogobierno como poderes públicos del Estado. El muy loable empeño, felizmente logrado por el constituyente, de integrar a las Comunidades Autónomas en los esfuerzos colectivos de la Nación, patria común e indivisible -artículo 2.º de la CE-, ha de tener su culminación, en una interpretación armoniosa de la Constitución, en el reconocimiento del derecho que asiste a aquéllas para participar en el supremo interés de todos los poderes públicos, la defensa del orden constitucional.

Conviene contemplar también el mandato que al Parlamento Vasco impone el artículo 9.2.d) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E. A. P. V.), ( RCL 1979\3028), reiterando el establecido en el artículo 9.2 de la CE, de adoptar «aquellas medidas dirigidas (...) a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivos y reales». No corresponde a los poderes vascos legislar sobre la igualdad y libertad de los sindicatos, pero es admisible que por otros medios promueva la remoción de los obstáculos que se oponen a su efectividad. Si se admite, como se demostrará después, que los artículos cuya inconstitucionalidad se postula participan de esta naturaleza obstaculizante, es sensato concluir que el ejercicio de la acción encuentra causa de legitimación en el imperativo de los mencionados artículos 9.2 de la CE y 9.2 d) del EAPV.

No puede oponerse que la regulación de la LOLS no sea objeto de competencia autonómica, pues como ha declarado el Tribunal Constitucional, la legitimación no está objetivamente limitada a la defensa de las competencias, sino que se extiende al ámbito de sus intereses peculiares, que se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la que también la Comunidad dispone de competencias propias aunque distintas de las del Estado. Un análisis somero de las consecuencias jurídicas que entraña la condición de sindicato más representativo hace patente que son varias las materias en las que el País Vasco tiene competencias que se ven frontalmente implicadas.

Por fin, la legislación resulta clara por cuanto la LOLS viola el reparto competencial al regular cuál ha de ser la representación sindical con que deben contar las instituciones creadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ejercicio de la competencia derivada del artículo 10.2 de su Estatuto.

B) Inconstitucionalidad del artículo 6.2, b), de la LOLS por violación de los artículos 9.2, 14, 23 y 28.1 de la Constitución, así como del artículo 9.1 del Estatuto Vasco.

De conformidad con aquel precepto, un sindicato local, cuyo ámbito de actuación se sitúe en otra Comunidad Autónoma, con independencia de su implantación, afiliado a un sindicato que goza de un número de representantes superior al 10 por 100 en el ámbito estatal, puede ejercer en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco todas las funciones previstas en el artículo 6.3 de la LOLS que no podría ejercer un sindicato cuyo ámbito de actuación es el País Vasco, con el 14,5 por 100 de los delegados de personal y 1.450 representantes. Tal situación poco o nada tiene que ver con la libertad e igualdad de los sindicatos, pues una cosa es fomentar la sindicación y otra fomentar determinados sindicatos, otorgando trato desigual a quienes son iguales por tener la misma implantación en sus respectivos ámbitos. A través de ello se obliga a que sindicatos de ámbito autonómico se afilien, asocien o confederen con los estatales. Tal constricción de la libertad de los sindicatos autonómicos representa,

para el Parlamento Vasco, una flagrante contradicción de los preceptos arriba expresados.

C) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, a), de la LOLS por violación de los artículos 148.1 de la CE, y 10.2 del EAPV.

El artículo 149.1.7 de la Constitución, en conjunción con el artículo 10.2 del EAPV, permite la existencia de instituciones que sirvan a la política propia de los poderes vascos; algunos son creados por el propio Estatuto y otros por leyes del Parlamento Vasco. En ambos casos, su legitimidad constitucional depende de que su composición y funciones se ajuste al propio EAPV y al resto del bloque de constitucionalidad. Esto limita el albedrío de la política autonómica en materia laboral, ya que impide que les sean encomendadas competencias que la Comunidad no tiene, que se les atribuyan facultades que pertenecen a otros organismos previstos en las leyes, y que se les asignen tareas que supongan violación o desconocimiento de la legislación. Así pues, en el ejercicio de la competencia reconocida en los artículos 148.1 de la CE y 10.2 del EAPV, los poderes públicos del País Vasco son los únicos que pueden determinar qué condiciones deben reunir los sindicatos para acceder a la representación en sus instituciones de autogobierno que la tengan prevista, porque la composición de éstas no está sujeta a norma estatal distinta del artículo 9.2 y concordantes de la CE.

D) Inconstitucionalidad del artículo 7.º de la LOLS, por infracción de los artículos 9.2, 14, 23, y 28.1 de la CE, y artículo 9.1 del EAPV.

La distinta regulación de las condiciones que deben reunir los sindicatos para el acceso a la mayor representatividad en los ámbitos estatal y autonómico supone una prima evidente para los del primero. El incremento en cinco puntos en el porcentaje y la adición del requisito de un número mínimo -1.500- de representantes, no es sino un obstáculo que impide que dos sindicatos con igual implantación, cada uno en su respectivo ámbito, reciban idéntico trato de los poderes públicos. Se conculca así la igualdad entre los grupos en los que se integran los trabajadores, incumpliendo el legislador la tarea que le viene impuesta por el artículo 9.2 de la CE, y se discrimina la participación de los ciudadanos en la vida económica, política, cultural y social, favoreciendo la de los integrados en sindicatos de ámbito estatal y endureciendo las condiciones para los afiliados a los de ámbito autonómico.

Esta regulación afecta no sólo a la igualdad de los sindicatos, sino también a la libertad de los trabajadores a la hora de decidir su afiliación. No se discute la legitimidad constitucional de la mayor representatividad. El legislador puede promover la sindicación y combatir la atomización sindical, pero vulnera la igualdad y libertad sindical al promocionar un ámbito de acción sindical, el estatal, entorpeciendo el ámbito autonómico a través de un instrumento ilegítimo: la desvinculación de la capacidad de representación de la real implantación, ilegitimidad que viene declarada, entre otras, en la sentencia del Tribunal Constitucional número 37/1983 (fundamento jurídico 3.º) ( RTC 1983\37).

Piénsese, por fin, que esta regulación perjudica en gran medida la relación de los poderes públicos autonómicos con algunos sindicatos con estimable implantación en la Comunidad, lo que crea problemas que afectan al desarrollo de políticas sectoriales para cuyo planteamiento y ejecución se precisa de cauces de comunicación con los interlocutores sociales que encuentran efectivo el reconocimiento de los trabajadores.

Para terminar, si bien el apartado 2 del artículo 7.º reduce esta discriminación limitándola a las facultades previstas en los apartados a) y f) del apartado 3.º del artículo 6.º, ello no empece para que con respecto a éstos se mantengan los argumentos esgrimidos.

Tercero.-También el día 30 de julio de 1.984, don Pedro José Caballero Laskibar, formuló recurso previo de inconstitucionalidad (número 585/1984) en nombre del Gobierno Vasco. Cumplidos iguales trámites que en caso anterior en virtud de providencias del Tribunal dictadas en las mismas fechas y con idéntico contenido, el día 20 de octubre de 1984 se presentó el escrito por el que se precisaba y completaba la impugnación.

A) Legitimación. El recurso de inconstitucionalidad, en cuanto se legitima a las Comunidades Autónomas, se configura en un doble aspecto de defensa: de un lado, la defensa de los intereses propios de la Comunidad, y de otro, la defensa de los intereses generales, que como entes constitucionales deben realizar, respecto de los cuales las Comunidades actúan como codefinidores y correalizadores. No se actúa, en este caso, en defensa de una competencia violada, sino en defensa del orden constitucional y estatutario. Como parte integrante de los poderes del Estado, los poderes públicos vascos deben velar por el cumplimiento de las prescripciones y el espíritu de la Constitución. Por ello están legitimadas las Comunidades para recurrir aquellas leyes del Estado que no sean compatibles con los valores expresados en la Constitución y que puedan afectar al propio ámbito de autonomía.

La afectación a este ámbito de autonomía se demuestra si consideramos que los sindicatos más representativos en el ámbito estatal, aunque no tengan implantación real en la Comunidad Autónoma o la tengan inferior a lo establecido en el artículo 7.1, a), del Proyecto, tienen derecho a ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas, participar en los procedimientos de consulta o negociación en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas, promover elecciones para los órganos correspondientes de las Administraciones, obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, etc.

#### B) Inconstitucionalidad del artículo 6.3.

No se cuestiona la existencia del concepto jurídico indeterminado «sindicato más representativo», sino la configuración que del mismo se hace en la Ley, al concederle una desorbitada capacidad operativa que quiebra el principio de representatividad ligado a la real implantación en el ámbito en que se ejerce, principio reconocido por la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1982, de 29 de noviembre ( RTC 1982\70).

La implantación real referida a ámbitos concretos, bien sean territoriales o funcionales, se configura como un elemento esencial del principio de representatividad, de forma que aunque puedan diferenciarse desde el punto de vista conceptual, no puede hablarse de representatividad sin referirse al mismo tiempo o la implantación real en el ámbito de que se trate, ya que ésta constituye simplemente la medida de aquélla. Desvincular representatividad de implantación, supone convertir el principio de representatividad en una construcción abstracta carente de contenido real, lo que vulnera los artículos 28.1 y 14 de la Constitución así como los artículos 37.1 y 22 de la misma.

Se vulnera el artículo 37.1 al forzar e imponer la presencia de organismos sindicales que, por su escasa o nula representación en determinados ámbitos, no pueden ser reconocidos por los protagonistas de la acción sindical como interlocutores válidos en dicho ámbito, que sólo pueden ser aquéllos a los que los trabajadores, mediante afiliación o designación de representantes, les hayan conferido representatividad real. Se vulnera el artículo 28.1 en cuanto que se confiere capacidad representativa a determinadas organizaciones sindicales en ámbitos en los que los trabajadores, en el ejercicio de los derechos ínsitos en tal precepto, no les han otorgado representatividad real. La libertad sindical se vulnera no sólo cuando se impone un sindicato único, sino también cuando se prima a unas organizaciones concediéndoles una capacidad representativa «ex lege», al margen de la implantación real.

Esta diferencia de trato carece de justificación objetiva y vulnera el artículo 14 de la Constitución.

La situación creada por el artículo 6 de la LOLS genera en el ámbito de la Comunidad Vasca ventajas para determinadas formaciones sindicales, que son todas aquellas que desenvuelven su actividad sindical en todo el Estado, y desde otro punto de vista, se olvida de que la existencia de Comunidades Autónomas ha de tener la consideración debida por parte de todos los poderes públicos, cuya actuación debe estar presidida por el respeto a la realidad política imperante en dichas Comunidades. La desigualdad a que nos venimos refiriendo se cifra en que a los sindicatos más representativos a nivel estatal no se exige que tengan audiencia real en el ámbito de la Comunidad, con lo que se posibilita que converjan o incidan en relaciones laborales de ámbito territorial comunitario organizaciones carentes de apoyatura en tal espacio, distorsionando las relaciones laborales, puesto que no son interlocutores válidos de nadie.

La mayor representatividad requiere como condición «sine qua non» el prius de la real representatividad en el ámbito en que aquélla se reconozca. Sólo cuando concurra la necesaria implantación y la tutela eficaz de los intereses de los trabajadores lo requiere, en evitación de una excesiva atomización sindical, se puede proceder a seleccionar con criterios objetivos a determinadas organizaciones sindicales, confiriéndoles «ex lege» la condición de más representativas para muy concretas y limitadas funciones.

El establecimiento por el Proyecto de criterios que discriminan a las organizaciones sindicales comunitarias, al exigírseles a éstas una efectiva implantación, supone un obstáculo a la efectiva libertad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran, vulnerándose abiertamente el artículo 9.2 de la Constitución que, no sólo prohíbe a los poderes públicos el establecimiento de dichos obstáculos, sino que les impone una conducta positiva de remoción de los mismos en el supuesto en que exista.

a) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, a). Este apartado infringe lo dispuesto en los artículos 14, 28.1 y 9.2 de la Constitución, así como el 148.1.1 de la misma, en relación con el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Ello sucede al imponer en ámbitos institucionales diferentes al Estado la presencia de sindicatos de ámbito estatal cuya representatividad se ha configurado en relación

exclusivamente a su audiencia en el ámbito del Estado. De otra parte, se invade las competencias del País Vasco al cuantificar los porcentajes para ostentar representación institucional ante los órganos e instituciones de la Comunidad Autónoma, cuando ello corresponde a ésta, al imponer la presencia de organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal pero que podrían tener escasa o nula implantación en el ámbito comunitario en contra de lo que «a sensu contrario» cabe deducir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1982, de 22 de julio ( RTC 1982\53), y al dificultar o imposibilitar, conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Proyecto, el mantenimiento por las instituciones de la Comunidad de relaciones institucionales con organizaciones sindicales constituidas en su propio ámbito.

b) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, b). Este precepto aparte de infringir los artículos 28.1, 14 y 9.2 de la Constitución por extender a la negociación colectiva las disfunciones apuntadas, vulnera también en el principio de autonomía colectiva consagrada en el artículo 37 del texto constitucional, al imponer presencias sindicales que pueden carecer de implantación real en las correspondientes unidades de negociación, por lo que no pueden considerarse propiamente como parte en el proceso negociador.

c) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, c). Además de las infracciones generales señaladas, vulnera el artículo 148.1.1.º de la Constitución y el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de los que resulta la atribución de competencia exclusiva en materia del Estatuto de Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local a la Comunidad.

d) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, d). Por las mismas razones expuestas, al permitirse una vez más la interferencia de sindicatos ajenos al ámbito del conflicto en las soluciones que los protagonistas de las fórmulas de composición estimen más adecuadas.

e) inconstitucionalidad del artículo 6.3, e). Se infringe de nuevo, y por iguales razones, los artículos 28.1, 14 y 9.2 de la Constitución, así como los artículos 148.1.1.º de la misma y 10.4 del Estatuto de Autonomía.

f) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, f). Al hacer posible la cesión de bienes a organismos sindicales sin implantación real en el ámbito de actuación en que se benefician del derecho, sin que tengan acceso aquellos sindicatos que tienen una implantación real y superior.

g) Inconstitucionalidad del artículo 6.3, g). Por iguales razones.

C) Inconstitucionalidad del artículo 7.º

El precepto establece una radical discriminación entre sindicatos más representativos a nivel estatal y los más representativos a nivel de Comunidad Autónoma al exigir a éstos unos requisitos superiores, vulnerando el artículo 14 de la Constitución, dado que la diferencia carece de justificación objetiva y razonable. Tal precepto, conjuntamente con el artículo 6.º posibilita que organizaciones representativas a nivel del Estado sean interlocutores válidos en la Comunidad Autónoma Vasca sin necesidad de que acrediten ninguna audiencia, mientras que los sindicatos de ámbito vasco sí que han de acreditarla. La quiebra de la Constitución radica precisamente en que se establece un trato más favorable para los sindicatos estatales, y que tiende a vehicular un mayor control político de las relaciones laborales en Euskadi por parte de las organizaciones estatales de trabajadores, debilitando la acción política y la autonomía política del País Vasco, al socavar los sindicatos esencialmente vascos.

La discriminación operará en un doble sentido: 1) exigiendo requisitos superiores para ostentar representación institucional ante las administraciones no sólo del Estado sino de la Comunidad; 2) exigiendo un requisito adicional al puramente porcentual (1.500 representantes), condición de imposible o extraordinariamente difícil cumplimiento en determinadas Comunidades Autónomas.

Este favorecimiento de los sindicatos estatales vulnera el artículo 28.1 de la Constitución, al coaccionar la libre elección por parte de los trabajadores de las organizaciones a las que han de afiliarse, suponiendo en definitiva una presión larvada tal y como reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1983, de 22 de marzo ( RTC 1983\12).

Pero además de ello, el precepto supone una invasión en el ámbito competencial del País Vasco, tal como resulta de los artículos 148.1.1 de la CE y el 10.2 del EAPV, la norma cuantifica el porcentaje legitimador para ostentar la representación institucional ante los órganos e instituciones de las Comunidades Autónomas, cuando ello corresponde a la Comunidad, como se desprende de la sentencia 35/1982, de 14 de junio del Tribunal Constitucional ( RTC 1982\35), dictada en recurso contra la Ley reguladora del Consejo de Relaciones Laborales, que reconoce que los órganos de autogobierno son configurados en todos sus extremos por los órganos correspondientes de la Comunidad. Y por otra parte, la norma impone la presentación ante las instituciones de la Comunidad de Sindicatos que, acreditando a



nivel estatal el porcentaje legitimador del 10 por 100, no poseen realmente implantación en dicha Comunidad.

La desorbitada extensión de la capacidad operativa de sindicatos de ámbito estatal prevista en la LOLS se dirige a conseguir una configuración estatal del desenvolvimiento de las relaciones laborales, impidiendo la consolidación de un marco autónomo de relaciones laborales.

Por último, el apartado segundo de este precepto implica la misma discriminación irrazonable al impedir la representación institucional, así como la cesión de locales públicos a los sindicatos que, ostentando implantación real en un determinado ámbito, no opten por afiliarse, federarse o confederarse a una organización sindical más representativa.

D) Inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda. Vulnera los artículos 28.1, 103.3, 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución, así como los artículos 10.2 y 10.4 del Estatuto de Autonomía. La reserva estatal se limita exclusivamente a las peculiaridades del derecho de sindicación, artículos 28.1 y 103.3 de la CE, pero no puede alcanzar a los órganos de representación. Los órganos de representación no forman parte del contenido básico del derecho de sindicación de los funcionarios públicos, y, de la misma manera que un derecho fundamental como el de la enseñanza puede ser desarrollado por la Comunidad (artículo 16 del Estatuto), respetando el contenido básico del derecho fundamental, puede serlo éste.

Cuarto.-Finalmente, en la misma fecha de 30 de julio de 1984, don José María Ruiz Gallardón, comisionado por 65 diputados, interpuso, al amparo del art. 79.1, b) de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto (núm. 594/1984). En las mismas fechas que en los casos anteriores se dictaron las pertinentes providencias, sin que el comisionado hiciera uso de su derecho de precisar o completar la impugnación, que en el escrito inicial se fundaba en las siguientes consideraciones.

A) Inconstitucionalidad del Proyecto, considerado en su conjunto, por no garantizar con una regulación completa y de carácter orgánico, el ejercicio de la libertad sindical a todos los trabajadores y a todos sus sindicatos.

El desarrollo de los arts. 28.1 y 7 de la Constitución impone al Legislador una doble exigencia: Por una parte, determinar con precisión los titulares a que el derecho de libertad sindical se reconoce, y, por otra, regular todas las vertientes que integran el contenido esencial del derecho de libre sindicación. Ni una ni otra cuestión reciben respuesta satisfactoria.

a) Los titulares. El Proyecto de Ley incluye, dentro del concepto de trabajadores, a aquellos que sean sujetos de una relación de carácter administrativo, o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas. Ningún obstáculo existe para regular en una misma Ley la libertad sindical de los trabajadores y de los funcionarios, pero tal decisión obliga a establecer matices y distinguos que no aparecen en el Proyecto. El Proyecto ignora dos preceptos constitucionales que obligan al Legislador a regular las peculiaridades del ejercicio del derecho a sindicarse por parte de los funcionarios públicos (arts. 28.1 y 103.3), y ello comporta la atribución a los sindicatos de funcionarios de facultades desmesuradas, respecto de las que les están constitucionalmente atribuidas (por ejemplo, derechos de negociación colectiva o huelga, que, «en todo caso», se reconocen a los sindicatos), o bien la imposibilidad de ejercer su acción sindical por no instrumentarse en la Ley los presupuestos de la misma. Con la única salvedad de que los órganos de representación de los funcionarios serán distintos de los comités de Empresa, el proyecto incluye en su ámbito a los funcionarios, pero deja sin resolver trascendentales cuestiones cuya regulación no puede hacerse a través de instrumento distinto de la Ley orgánica. Esta realidad no resulta compatible con los principios de legalidad y seguridad, garantizados por el artículo 9.3 de la Constitución. El Legislador no ha tenido presentes las importantes afirmaciones interpretativas de la Constitución, efectuadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/1982, de 27 de julio ( RTC 1982\57), que reafirma esta diversidad de tratamiento constitucional de la sindicación de funcionarios y trabajadores.

Por otra parte, el tratamiento que el Proyecto da a los trabajadores autónomos, a quienes autoriza a afiliarse a las organizaciones sindicales ya constituidas, pero no a fundar sindicatos para defender sus intereses, asimilándolos a los trabajadores parados y jubilados, no resulta compatible con la Constitución. Sólo a ellos corresponde decidir si se agrupan sindicalmente como tales, o si sus intereses les aparecen como próximos a los que defienden las asociaciones de empresarios o de trabajadores. Hay que recordar los arts. 10.2 y 96.1 de la Constitución, y traer a colación el convenio núm. 141 de la OIT, a cuyo tenor los trabajadores rurales, tanto si son asalariados, como si trabajan por cuenta propia, tienen derecho a constituir organizaciones en las que deben respetarse plenamente los principios de la libertad sindical.

b) El contenido esencial. Partiendo del hecho incontestado de que la negociación colectiva forma parte del contenido esencial de la libertad sindical, tal y como deriva de los convenios y resoluciones del

Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, y de las Sentencias del Tribunal Constitucional, la lógica obliga a plantear una doble objeción al Proyecto de Ley de Libertad Sindical: Por un lado, la duda de que el derecho de negociación pueda ser remitido a la legislación no orgánica; por otro, la certidumbre de que la facultad de negociar debe reconocerse a todo sindicato, con independencia de que para los convenios de eficacia general puedan exigirse requisitos diversos y especiales.

La negociación colectiva debe ser contenido necesario de una Ley orgánica que desarrolle el art. 28, pues no se entiende bien que la sindicación y la huelga requieran Ley orgánica, y la negociación colectiva -ininteligible si no se relaciona con aquéllas- pueda ser abordada por Leyes ordinarias. El Proyecto, sin embargo no regula la negociación, sino que remite a normas comunes, o, en caso, de los funcionarios, al más completo de los vacíos. La indefinición en que queda la negociación de los funcionarios hace inviable el reconocimiento de su libertad sindical, de cuyo contenido esencial ha de formar parte alguna actividad negociadora de sus condiciones de trabajo, sea cual sea su denominación y peculiaridad. Por ello, los arts. 2.2, d), 6.3, c), 7.2 y 8.2, b) conculcan, no sólo el art. 81 de la Constitución, sino también los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La segunda objeción consiste en que el Proyecto no reconoce el derecho de negociación a todo sindicato, pues se remite a normas que únicamente regulan la negociación de eficacia general, que, lógicamente, exigen una determinada representatividad a los negociadores. Ello no significa que los que no reúnan la dosis de representatividad no poseen capacidad negociadora, sino que sus convenios no están regulados por el Estatuto de los Trabajadores, por lo que al no regular el Proyecto tal negociación y remitirse al Estatuto, reduce la libertad sindical, por exigir para ejercerla una determinada representatividad. Si bien el Proyecto reconoce a todas las organizaciones sindicales y, en todo caso, el derecho a la negociación, posteriormente lo matiza con la expresión «en los términos previstos en las normas correspondientes», y, dado que las normas limitan su ejercicio y la Ley de Libertad Sindical no articula eficazmente el ejercicio del derecho, no hay asidero legal para que el mismo tenga virtualidad.

B) Inconstitucionalidad de las referencias contenidas en los arts. 2.2, d), 6.2, a), 6.3, e), 7.1, 7.2, 8.2, 10.1, 10.3 párrafo inicial y apartado segundo, y disposición adicional segunda, 1, a los «correspondientes órganos de las Administraciones Públicas» o a «los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas».

Garantizado por la Constitución el principio de legalidad y la seguridad jurídica, no es admisible que una Ley deduzca consecuencias de la existencia y composición de unos órganos que no se regulan precedentes o simultáneamente. Esto sucede con los órganos de representación en las Administraciones Públicas, que serán regulados en el plazo de un año por una Ley, según establece la disposición adicional segunda del Proyecto, pero con arreglo a los que se otorga la condición de sindicato más representativo. En tal situación, las interpretaciones posibles son tres: a) Ningún sindicato alcanzará la condición de más representativo hasta que se instituya y pongan en funcionamiento aquellos órganos, lo que equivaldría a paralizar durante largo tiempo la entrada en vigor de la figura, con incalculables consecuencias para el sistema sindical español; b), el cómputo se efectúa únicamente sobre las instituciones ya existentes -es decir, comités y Delegados de personal-, lo que conduciría a la aberrante conclusión de que los funcionarios se vieran representados por sindicatos a los que no han expresado su apoyo; c), la mayor representatividad se reduce al sector privado hasta que encuentre aplicación a la disposición adicional segunda. En esta hipótesis, que es probablemente la más razonable, resultan manifiestos la inutilidad de introducir un concepto carente de aplicación, la inseguridad jurídica que produce y los innumerables conflictos que ocasionará.

En rigor, los problemas de constitucionalidad se obviarían si la sindicación de funcionarios se contemplara desde el propio estatuto de la función pública, como dispone el art. 103.3 de la Constitución. La Sentencia del TC 57/1982, de 27 de julio, ( RTC 1982\57) ha afirmado que la determinación de las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos «forma parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», por lo que regular aspectos parciales de dicha sindicación en norma esencialmente dirigida a regular la libertad sindical de los trabajadores vulnera los arts. 9.3 y 103.3 de la Constitución.

C) Inconstitucionalidad del art. 6 del Proyecto, al desorbitar las atribuciones de los sindicatos más representativos, y al no referir esa condición a cada uno de los ámbitos territoriales, sectoriales o funcionales en los que el concepto pudiera resultar necesario.

a) Art. 6.1. En él se introduce una afirmación contraria a la libertad sindical, al pluralismo que aquélla implica, y a la igualdad entre los grupos que la Constitución garantiza al conferir a los sindicatos más representativos «una singular posición jurídica a efectos de ... acción sindical». No se discute la legitimidad constitucional de la existencia de sindicatos más representativos, ni tampoco los criterios inspiradores de su configuración, sino la extensión desorbitada que el Proyecto otorga a la funcionalidad

del concepto, que va mucho más lejos de lo que habría de ser su ámbito natural.

La noción de sindicato más representativo surge para otorgar una respuesta a determinados problemas, como la necesidad de seleccionar una representación sindical para que acuda a la OIT, la conveniencia de que la Administración tenga interlocutores válidos que moralmente hablen en nombre de los trabajadores, y la necesidad de que los convenios de eficacia general se concluyan por quienes acrediten unos destacados niveles de audiencia. Pero de ahí a otorgar toda suerte de privilegios y ventajas, media un salto que la Constitución impide dar. Así sucede también para la OIT, que tiene declarado que la distinción entre los sindicatos más representativos y los que no lo son puede tener como consecuencia «privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con el Gobierno o, incluso, en materia de designación de Delegados ante organismos internacionales» (Comité de Libertad Sindical, informe 58, núm. 220, párrafo 38, «Boletín Oficial del Estado» núm. 1962, 1, suplemento).

b) Art. 6.2, a). No se discute, en este caso, el criterio, sino el hecho de que pueda el Legislador condicionar las trascendentales consecuencias derivadas de las elecciones alterando la legislación reguladora de las mismas. Las dudas que suscita el hecho de que materias tan trascendentales en punto a libertad sindical, puedan ser reguladas por Ley ordinaria, se convierten en certidumbre si se contemplan dos datos ofrecidos por la realidad: Uno, el hecho de que se tomen como base de la representatividad unos «órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas» que no existen, y otro, el de que coincidiendo con este Proyecto se reforme el Estatuto de los Trabajadores, alterando los presupuestos de la mayor representatividad que son las elecciones en la Empresa. La profundización en el análisis de estos problemas lleva a la conclusión de que las remisiones a regulaciones de carácter ordinario afectan claramente al contenido esencial del derecho de libertad sindical.

c) Art. 6.2, b) El precepto, al posibilitar la adquisición de sindicato más representativo, mediante el artificio de la mera afiliación, federación o confederación con una organización sindical que ostente aquel carácter, desnaturalizará el principio de representatividad, que el Tribunal Constitucional ha vinculado a una real y eficaz implantación en el ámbito de actuación correspondiente. Negar la mayor representatividad «ex lege» y «a nivel estatal» a quienes ostentan una mayor implantación y no han optado por incorporarse a organizaciones de carácter nacional -opción evidentemente legítima- vulnera tanto el principio de libertad sindical como el de igualdad de los grupos en que el individuo se integra. Con ello, además, la Ley produce una presión a los trabajadores para que se afilien a unas organizaciones y no a otras, constituyendo una larvada violación de la libertad sindical a que se refirió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 12/1983, de 22 de febrero ( RTC 1983\12).

Si se relaciona este apartado del art. 6 con la desorbitada capacidad operativa que el número 3 del mismo art. confiere a todos los niveles territoriales y funcionales a las organizaciones consideradas más representativas por «irradiación», se puede conducir a que un sindicato actúe en un ámbito territorial y funcional ajenos a los suyos propios. La inseguridad jurídica que la regulación legal provoca vulnera el art. 9.3 de la Constitución.

d) Art. 6.3. El precepto que atribuye una desorbitada extensión a la capacidad operativa de los sindicatos más representativos, desliga la capacidad representativa de la representatividad e implantación efectiva, en el ámbito en que aquélla se ejerce, desconociendo el principio de concordancia entre la determinación o medición de la representatividad y la materia para la que ésta se requiere. Se vulnera el art. 28.1 de la Constitución, pues se confiere capacidad representativa a determinadas organizaciones sindicales en ámbitos en que los trabajadores no les han concedido representatividad real. Igualmente se vulnera el art. 28.1 en relación con el 14, al permitir que en ámbitos inferiores al que ha servido para otorgar el carácter de mayor representatividad a las organizaciones privilegiadas, concurren éstas con la organización efectiva, o aún mayoritariamente implantadas en tales ámbitos, en condiciones de prevalencia. Ello es consecuencia de haber olvidado que la mayor representatividad requiere como condición «sine qua non» el «prius» de la real representatividad en el ámbito en que se reconozca, y sólo cuando concorra aquella condición de representatividad y la eficacia en la tutela de los intereses de los trabajadores, así lo requiera, en evitación de una excesiva atomización sindical, puede proceder seleccionar a determinadas organizaciones, confiriéndoles «ex lege» la condición de más representativas para muy concretas y limitadas funciones. La falta de respeto al principio de representatividad supone, por último, que la selección de los sindicatos más representativos no se realiza con criterios objetivos y razonables, sino con criterios arbitrarios y, por tanto, discriminatorios, vulnerando igualmente el mandato de remoción de los obstáculos que se opongan a la efectiva igualdad y libertad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran.

Art. 6.3, a) Se infringen los arts. 14, 28,1 y 9.2 de la Constitución, además del art. 148.1 primero de la



propia Constitución, en relación con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, al suponer una invasión de competencias. Lo primero se produce al imponer en ámbitos institucionales diferentes al del Estado, la presencia de organizaciones sindicales de ámbito estatal, al margen de la real implantación y representatividad en dichos ámbitos inferiores. Lo segundo mediante tres manifestaciones básicas: 1) por cuantificar los porcentajes legitimadores para ostentar la representación institucional ante los órganos e instituciones de las Comunidades Autónomas, cuando compete en exclusividad a éstas por mandato del art. 148.1 primero de la Constitución, 10.2 de Estatuto de Autonomía del País Vasco, y preceptos equivalentes de los de otras Comunidades Autónomas, determinar los criterios y porcentajes legitimadores; abona esta tesis la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio; 2) imponer la presencia ante las instituciones autonómicas de organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, pero que podrían tener escasa o nula implantación en el ámbito comunitario correspondiente; procede recordar la doctrina que a «sensu contrario» puede desprenderse de la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1982, de 22 de julio; 3) porque, conectado este precepto con los requisitos superiores exigidos para la consideración de más representativos de los sindicatos de Comunidad Autónoma, se dificulta o imposibilita el mantenimiento por las instituciones de la Comunidad de relaciones institucionales con organizaciones sindicales constituidas en su propio ámbito.

Art. 6.3, b). Al extender este precepto a la negociación colectiva, las disfunciones denunciadas en los apartados anteriores vulnera de nuevo los arts. 28.1, 14, 9.2 y especialmente 37 de la Constitución, pues consagra la capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para la negociación colectiva, con independencia de cualquier exigencia de implantación en cada concreto nivel territorial y funcional. De otra parte, la Ley se remite al Estatuto de los Trabajadores, y ello suscita un triple comentario, que muestra la inseguridad jurídica que deriva de esta regulación: 1) el carácter ordinario de la norma a que se remite, plantea el problema de la separación entre la regulación de la libertad sindical y la de uno de sus más importantes contenidos sustantivos, pudiendo alterarse aquélla con la modificación de la ley ordinaria; 2) aunque el Proyecto de Ley de Libertad Sindical habla de «capacidad» para negociar, debe recordarse que el art. 87 del Estatuto de los Trabajadores ( RCL 1980\607), reformado conjuntamente con la redacción de este Proyecto, atribuye «legitimación» a «los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel estatal, así como en sus respectivos ámbitos, los entes sindicales afiliados, federados y confederados a los mismos», completando el desmedido privilegio y extralimitando de forma patente la función del sindicato más representativo; 3) por fin, el juego combinado del Proyecto y el Estatuto no permite llegar a la determinación de los porcentajes que deben atribuirse en las comisiones negociadoras a aquellos sindicatos que estén presentes en las mismas, por el hecho de ostentar el carácter legal de sindicato más representativo en un ámbito distinto. La distorsión del principio de autonomía colectiva resulta patente desde el momento en que se desfigura la delimitación de las correspondientes unidades de negociación, mediante la presencia «ex lege» de estos sindicatos más representativos, acaso sin implantación real en el concreto ámbito del convenio.

Art. 6.3, c). A lo ya dicho sobre las equívocas referencias del Proyecto a los órganos de representación en las Administraciones Públicas, conviene añadir de un lado que la entrada en vigor del Proyecto va a suponer que los sindicatos más representativos, según las últimas elecciones a comités de Empresa, van a ver reconocida su capacidad de representar a los funcionarios antes de que se celebren elecciones, e incluso de que se regulen sus órganos de representación, y de otro, que la norma infringe el art. 148.1 primero de la Constitución, y 10.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de los que resulta la atribución de competencia exclusiva en materia de Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y Administración Local a esta Comunidad Autónoma.

Art. 6.3, d). El precepto vulnera nuevamente los arts. 9.2, 14 y 28.1 de la Constitución, y atenta al principio de seguridad jurídica, pues la amplitud extrema de la expresión que incluye todos los procedimientos, con la única exclusión de los jurisdiccionales, puede permitir la interferencia de sindicatos ajenos al ámbito del conflicto en las soluciones que los protagonistas de las fórmulas de composición juzguen más adecuadas.

Art. 6.3, e). Conectado con el art. 7.2, significa que los sindicatos más representativos «ex lege» pueden elegir la coyuntura más favorable para provocar elecciones, tanto en los Centros en que tuvieran una previa implantación, como en los que, careciendo de ella, pretendan obtenerla. En cambio, los que no tuvieran aquella privilegiada consideración, no podrían hacerlo, salvo en los Centros en que estuvieran implantados. Para completar el marco debe tenerse en cuenta que la reforma del Estatuto de los Trabajadores ha establecido la prórroga automática de los mandatos, que seguirán vigentes en tanto algún organismo sindical legitimado, o la más difícil de articular voluntad asamblearia del colectivo de trabajadores decidan la incoacción de un nuevo proceso electoral.

Art. 6.3, f). Se produce aquí la vulneración de los arts. 9.2, 14 y 28.1, al suponer una doble discriminación: Entre sindicatos más representativos en el ámbito estatal que no tengan una implantación

suficiente entre otros ámbitos, y aquellos con implantación real e, incluso, superior en dichos ámbitos; y entre sindicatos más representativos y quienes no lo son. El propio Tribunal ha considerado discriminatoria la atribución de locales a algunas organizaciones sindicales, y no a otras -S. 99/1983, de 16 de noviembre ( RTC 1983\99)-, sin que ello se altere, porque una Ley orgánica imponga la distinción entre sindicatos más representativos, y quienes no lo son, pues un privilegio de esta índole excede de lo autorizado por la doctrina de la OIT. En este punto, además, se plantea una grave incertidumbre jurídica, pues siendo discutible si la materia objeto de regulación exige tratamiento de Ley orgánica o de Ley ordinaria, el Legislador ha adoptado una solución incoherente, como es reconocer la cesión de bienes a los sindicatos en este Proyecto de Ley orgánica, y a las organizaciones empresariales en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores.

Art. 6.3, g) Esta cláusula residual permite argumentaciones semejantes a las realizadas en los apartados anteriores, porque abre la posibilidad de introducir desigualdades en disposiciones futuras, que tendrían la genérica apoyatura de una Ley orgánica.

En realidad, todo el esquema de atribuciones del art. 6.3 aparece viciado por el hecho de otorgarse a los llamados «sindicatos más representativos», y «a todos los niveles territoriales y funcionales». El legislador ha desoído las advertencias de la mejor doctrina, que ha señalado ya entre nosotros que «hay que poner límites a las más representatividad y su eficacia; de otra forma, lo que es una interpretación oportuna, benevolente y amplia de la libertad sindical, y, en cualquier caso, digamos, universalmente admitida, puede llegar a ser una negación de la misma.»

D) Inconstitucionalidad del art. 7 del Proyecto, por introducir criterios discriminatorios para caracterizar a los sindicatos más representativos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y reducir discriminatoria e injustificadamente la capacidad de acción sindical de los demás sindicatos.

a) Art. 7.1. Las argumentaciones respecto de la inconstitucionalidad de este precepto han de ser forzosamente similares a las utilizadas respecto del art. sexto, relativas a sindicatos más representativos de los niveles estatales. La desnaturalizadora capacidad representativa que se confiere, en este caso a nivel de Comunidad Autónoma, desvinculada de los principios de representatividad en relación con la real implantación, se estima atentatoria a la libertad sindical. Igualmente, se objeta la posibilidad de obtener el carácter de más representativo por irradiación. El precepto resulta así contrario a los arts. 9.2, 14 y 28.1, pero, además, consagra la más radical discriminación al exigir a los sindicatos de ámbito de Comunidad Autónoma unos requisitos legitimadores para ser más representativos, sustancialmente superiores a los que se utilizan para ostentar tal carácter a nivel estatal. Este favorecimiento de los sindicatos de ámbito estatal infringe el art. 28.1 de la Constitución, al suponer una forma de primar indirectamente a estas organizaciones estatales.

Existe, por otra parte, una vinculación necesaria de los requisitos legitimadores, y especialmente de la necesidad de ostentar 1.500 representantes como mínimo, con el Título III del Estatuto de los Trabajadores, o con la futura regulación de las elecciones a representantes en las Administraciones Públicas. Siendo estas leyes ordinarias, que determinan el número de representantes elegibles, se provoca una potencial modificación del contenido práctico de la Ley orgánica, con la simple alteración de los términos de aquéllas.

b) Art. 7.2. Este precepto impide la representación institucional, así como la cesión de locales públicos a sindicatos que, ostentando una implantación real en un ámbito territorial y funcional específico, no hayan optado por afiliarse, federarse o confederarse a una organización sindical más representativa.

E) Inconstitucionalidad del art. 11.1, que prevé el establecimiento de un «canon de negociación».

El art. 11.1 del proyecto consta de dos partes diferenciadas: En la primera se autoriza a incluir en el convenio una cláusula estableciendo un canon económico para que los trabajadores atiendan económicamente la gestión, de los sindicatos representados en la comisión negociadora. En la segunda se supedita la eficacia de la cláusula a la voluntad individual del trabajador, que deberá expresarse por escrito y en la forma y plazos que se determinen en la negociación colectiva.

a) Comenzando por el análisis de la segunda, se aprecia con claridad que la declaración de voluntad se efectúa con posterioridad al convenio en que el canon se establece, por lo que la cláusula del convenio impone una obligación cuyo cumplimiento se condiciona a un acontecimiento futuro: La positiva expresión de voluntad del trabajador. Se trata, pues, de una obligación sometida a condición suspensiva puramente potestativa, y de uno de los supuestos a que se refiere el art. 1.115 del Código Civil, al disponer que «cuando el cumplimiento de la condición dependa de la exclusiva voluntad del deudor, la obligación condicional será nula».

Excluido que la obligación de pagar el canon de negociación nazca de la Ley o de un acto u omisión ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia, es evidente que las posibilidades enumeradas en el art. 1.089 del Código Civil se reducen aquí al contrato y al cuasi contrato. Si se reflexiona sobre la primera hipótesis, se comprende que de un Convenio Colectivo pueden únicamente nacer obligaciones y derechos entre las partes, entendiendo por tales no sólo las partes de la comisión y las partes negociadoras, sino incluso los trabajadores y empresarios incluidos en el ámbito de aplicación del convenio.

Las obligaciones que el sindicato puede contraer en nombre de los trabajadores son obligaciones respecto de los empresarios a que el convenio afecta: En ningún caso respecto de sí mismo. Lo impide la esencia misma de la negociación colectiva tutelada por el art. 37 de la Constitución, que no se refiere a convenios entre los trabajadores y sus representantes, sino a convenios entre representantes de los trabajadores y empresarios. En la propia esencia de la representación está que el representante actúe la voluntad del representado ante el tercero, pero no que la sustituya y la utilice para negociar consigo mismo, pues entonces constituiría un típico abuso de poder, del que forma parte el contrato consigo mismo. Como se ha dicho con toda precisión, «el sindicato como asociación tiene sus propios intereses, distintos de los sindicatos, pero la negociación colectiva no está para actuar éstos». La figura que se pretende consagrar es, por eso, técnica y jurídicamente inviable, y por ello contraría a los principios que consagran un estado de derecho, a la seguridad jurídica, a la libertad sindical y a la autonomía colectiva (arts. 1.1, 9.3, 28.1 y 37.1 de la Constitución).

c) Tampoco estamos en presencia de un cuasi contrato. Esta sería, acaso, la figura más próxima en el supuesto de que fuera la ley quien estableciera la obligación y en el caso en que la decisión de aprovechar las ventajas de la gestión ajena fuera optativa para el interesado, que vendría por ello obligado a indemnizar al gestor los gastos necesarios. Pero en el caso del art. 11.1 del proyecto, ocurre cabalmente lo contrario: Las ventajas lo son para todos los trabajadores, los gastos se pretenden de pago voluntario.

d) Resulta ineficaz la afirmación de la exposición de motivos del proyecto de que el precepto «es frecuente en los ordenamientos occidentales». Centrándonos sólo en uno de ellos -el derecho suizo- se observa la diversidad de situación, pues en Suiza el convenio sólo se aplica a los miembros de las organizaciones firmantes, de forma que al permitirse que los ajenos a ellas pueda suscribir una declaración sometiéndose al convenio (la llamada «fidelidad al contrato», existía la posibilidad de beneficiarse del convenio sin tener que pagar las cotizaciones sindicales). Por ello se perfeccionó el sistema con el de la «cotización de solidaridad»: Quienes voluntariamente se someten al convenio y pagan la cotización prevista, se benefician de las condiciones pactadas en aquél. Desde el momento en que en España el convenio tiene eficacia general, y el trabajador no se somete, aceptándolo, a un convenio que no le fuera de aplicación, no le es aplicable igual criterio. Por ello, la situación suiza es compatible con la libertad sindical y la que se pretende establecer en España la vulnera.

e) No pueden menos de recordarse los pronunciamientos de los Tribunales que se han opuesto el canon de negociación en función, precisamente, de los principios de libertad sindical consagrados en la Constitución. Así lo ha afirmado el Tribunal Central de Trabajo en Sentencias de 24 de julio de 1981 ( RTCT 1981\5050), y de 6 de mayo de 1982 ( RTCT 1982\3236), declarando que la exigencia de cuota o canon por servicio prestado al trabajador no afiliado, «vulnera el principio de libre sindicación que proclama el art. 28 de la Constitución».

f) Podría pensarse, en un último intento de justificación, que el art. 7 de la Constitución configura a los sindicatos como asociaciones «de relevancia constitucional», lo que les confiere una doble naturaleza de asociación privada y de órgano semipúblico, que defiende un interés profesional cuya satisfacción considera el Estado de utilidad pública. Pero extraer de ello la posibilidad que se comenta, significaría convertirlos en legitimados para imponer tributos. Ello se opone al art. 133.1 de la Constitución, pero antes de llegar a tal razonamiento hay que negar la aberrante posibilidad de que los sindicatos y las organizaciones empresariales se configuren como poderes públicos.

g) Resulta, por todo ello, obvia la contradicción del art. 11.1 del proyecto con los principios que definen la libertad de sindicación. Uno de los deberes típicos del afiliado es el de contribuir a la financiación del sindicato, y uno de los derechos más característicos del no afiliado es el de no contribuir. Si aquel deber se extiende a no afiliados, estamos ante una violación de la libertad sindical. Así lo ha declarado el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al decir que se produce tal violación tanto cuando se hace obligatoria la afiliación, como cuando se impone «el pago de cotizaciones sindicales, en tales condiciones que se llegue al mismo resultado». A la misma conclusión hay que llegar cuando se piensa, de un lado, que los empresarios encontrarían una modalidad atípica de presión, sobre sindicatos que acaso aceptarían alguna reducción de sus pretensiones negociadoras a cambio de imponer un canon que les

sería beneficioso, y de otro, que pueden existir sindicatos no representados en la negociación, cuyos miembros se verán obligados a pagar la actividad de un sindicato distinto y al que no sólo no desean pertenecer, sino que le consideran competidor.

Nada resulta, en conclusión, más expresivo que recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 12/1983, de 22 de febrero: «El derecho a sindicarse libremente puede contemplarse en sentido positivo (derecho de creación de sindicatos y de afiliación libre a ellos) y en sentido negativo (derecho a no sindicarse); y la protección de esa libertad ha de realizarse frente a los actos que directamente atenten contra ella por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación y, asimismo, en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas, que pueden existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que al nacer de una presión deja de ser libre.»

Quinto.-Por sendas providencias de 31 de octubre (núm. 584/1984) y 7 de noviembre (núms. 585 y 594/1984), el Tribunal acordó admitir a trámite los recursos y dar traslado al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular sus alegaciones. Los presidentes de los dos primeros órganos remitieron escritos por el que el Congreso comunicaba que no haría uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, y el Senado se personaba y ofrecía su colaboración. Por su parte, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se personó en el procedimiento y solicitó la acumulación de los recursos al primer interpuesto, dada la identidad de su objeto, dejándose en suspenso el plazo concedido para alegaciones hasta que se resolviera sobre ello. El Tribunal así lo acordó mediante providencia de 21 de noviembre de 1984, ordenando oír a los recurrentes sobre la acumulación solicitada, recibiendo escritos favorables a la misma del señor Ruiz Gallardón y del representante del Parlamento Vasco. En atención a ello, el Tribunal dictó Auto de 17 de enero de 1985, decretando la acumulación de los recursos 594/1984 y 585/1984, levantando la suspensión acordada y concediendo al Abogado del Estado un plazo de quince días para formular las alegaciones que considerase oportunas. Habiendo solicitado por escrito de 30 de enero una prórroga de ocho días hábiles que fue concedida mediante providencia de 6 de febrero, el escrito de alegaciones se presentó en el Juzgado de Guardia el día 18 de febrero de 1985.

Sexto.-En dicho escrito el Abogado del Estado solicitaba la desestimación de los recursos, con fundamento en las consideraciones que seguidamente se resumen.

A) Los titulares del derecho fundamental reconocido en el art. 28.1 de la C. E.

a) Los funcionarios. Las diferencias de régimen jurídico no permiten desconocer la existencia de un sustrato común a la prestación de servicios por cuenta ajena, ya sea de carácter laboral o estatutaria. Entre otras consecuencias que cabría concluir de esa circunstancia, la Constitución se refiere explícitamente a la común titularidad de la libertad sindical, por más que en el propio texto, y como analizó la Sentencia 57/1982, los arts. 28.1 y 103.3 aludan a las peculiaridades del derecho de sindicación reconocido a los funcionarios públicos.

La proclamación de los números 1 y 2 del art. 1.º del proyecto se impugna por entender que no deja a salvo las peculiaridades exigidas por la Constitución. A ello se añade la impugnación de todas las referencias del proyecto a los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas. El examen del proyecto desmiente, sin embargo, el supuesto tratamiento uniforme del derecho de sindicación. Por un lado, en acatamiento del art. 103.3 de la CE, y conforme a la doctrina de la Sentencia 57/1982, que sitúa esta materia dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios, el proyecto de LOLS remite a una futura ley estatal la regulación de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Pero, además, el proyecto no desconoce tampoco las peculiaridades de la negociación colectiva en el seno de las Administraciones Públicas, como se desprende de la diferencia entre las letras b) y c) del art. 6.3.

La doctrina de la Sentencia 57/1982, y la circunstancia de que siendo la representación y la negociación colectivas contenido esencial del derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad, aquellas actividades no resulten privativas de los sindicatos (entre otras razones por la libertad de no sindicación), fundamentan: Que el desarrollo concreto de la representación y negociación colectiva no quede incluido en la reserva de Ley Orgánica; que enunciada esta actividad, el proyecto, igual que remite a su sede normativa idónea (el Estatuto de los Trabajadores) la regulación relativa a los trabajadores, remita a la legislación prevista en los arts. 103.3 y 149.1.18 de la CE. los términos de la representación y negociación colectivas en el seno de las Administraciones Públicas.

b) Trabajadores por cuenta propia que no tengan trabajadores a su servicio. Como se señaló en los debates parlamentarios, la interpretación del derecho fundamental recogida en el proyecto se corresponde con la jurisprudencia ya abundante de la Sala Primera del Tribunal Supremo, y respeta la

doctrina de la OIT. La especificidad de los sindicatos, cualificada por sus fines y actividades, justifica que, existiendo en nuestro ordenamiento mecanismos asociativos idóneos para la específica tutela de los intereses de los trabajadores autónomos, parados y pensionistas, tales asociaciones, precisamente porque sus fines son distintos, resulten legalmente diferenciadas de las organizaciones sindicales. Otra cosa es que los sindicatos, caracterizados como tales por la integración en ellos de trabajadores por cuenta ajena y por la función que se les asigna de defensa de intereses económicos y sociales contrapuestos a los de sus empleadores, puedan incluir también a autónomos, pensionistas o parados. En última instancia, cabría pensar que ello responde al derecho general de asociación y a la autonomía con que cualquier asociación, sindical o no, ha de poder regular las condiciones del acceso a la misma.

B) El contenido esencial de la libertad sindical.

La relación existente entre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, exige la inclusión de este último como integrante del derecho de los sindicatos al libre ejercicio de la actividad que les es propia, pero no siendo la negociación colectiva privativa de los sindicatos, y teniendo prevista, en la Constitución y según la jurisprudencia constitucional (así, entre otras, la Sentencia 57/1982), su propia sede normativa -Estatuto de los Trabajadores y Estatuto de los Funcionarios Públicos-, la impugnación del proyecto de LOLS en razón de la no regulación de la negociación colectiva carece de la más mínima consistencia. Nada empuja a ello la regulación dentro de la LOLS de una materia como el canon vinculada a la negociación colectiva, pero cualificada por el propósito de facilitar sin discriminación la implantación y potenciación de los sindicatos.

Tampoco la vinculación de las actividades propias de los sindicatos a los «términos previstos en las normas correspondientes» [art. 2.º d), «in fine»], supone, en sí ninguna restricción de la libertad sindical, violación que, de existir, habría de referirse a las correspondientes leyes de desarrollo.

C) La configuración y alcance de la condición de sindicato más representativo.

La Sentencia del Tribunal de 14 de febrero de 1985 ( RTC 1985\20), aunque declarando la inconstitucionalidad de atender a la noción de sindicatos más representativos respecto al concreto extremo que allí se enjuiciaba, permite, en cuanto al proyecto de LOLS, tomar como punto de partida: 1) La noción de sindicatos más representativos, ya contenida en la anterior redacción del Estatuto de los Trabajadores y avalada por la doctrina de la OIT y la jurisprudencia constitucional; noción, por lo demás, no cuestionada en sí misma por los recurrentes; 2) La válida proyección de esta «singular posición jurídica» en orden a la prioridad en materia de representación colectiva y representación institucional ante organismos públicos nacionales e internacionales. Que estos aspectos forman parte de la acción sindical, no parece discutible. Nada hay, pues, que objetar al empleo de esta expresión en el artículo 6.1 al definir con carácter general la mayor representatividad sindical.

En cuanto al art. 6.2, a) el recurso reitera la supuesta necesidad de incluir la regulación de la representación colectiva en la Ley Orgánica de desarrollo del art. 28.1 de la CE, argumento sobre cuya improcedencia ya se ha razonado; repite la posibilidad de atender a los órganos de representación en las Administraciones Públicas, extremo también examinado, y vincula la norma a la reforma introducida en el Estatuto de los Trabajadores. Con respecto a esta última alegación, basta señalar que la hipotética inconstitucionalidad de la disposición transitoria de la Ley 32/1984 ( RCL 1984\2012), que modifica el Estatuto de los Trabajadores, para nada afecta al precepto ahora analizado. Sea cual sea el régimen de derecho intertemporal que se aplique a la representación laboral en curso, la definición de la mayor representatividad sindical en la letra a) del art. 6.2 del proyecto de LOLS resulta fundamentada.

El art. 6.2, b) se impugna por entender desconocido el principio de representatividad como real y eficaz implantación en el ámbito de que se trate, principio que aparecería recogido en las Sentencias 70/1982 y 37/1983, y por suponer una presión indirecta frente a la libertad sindical, contraria a los artículos 14 y 28.1, según la interpretación dada a los mismos en la Sentencia 12/1984 ( RTC 1984\12). Ambas argumentaciones carecen de fundamento. La primera se encuentra desmentida por la regulación que en desarrollo del art. 6.3 del proyecto realiza el art. 87.2 del Estatuto de los Trabajadores, que únicamente atiende a la condición de sindicato más representativo para definir la legitimación en los convenios de ámbito supraempresarial. Y para ellos se alude diferenciadamente a los sindicatos más representativos y a «los entes sindicales afiliados, federados o confederados a los mismos», refiriendo la legitimación a «sus respectivos ámbitos». El llamado «criterio de la irradiación» tiene, pues, un evidente límite que lo pone en conexión con la audiencia específica en el ámbito de que se trate.

En cuanto a la segunda argumentación (presión indirecta sobre la libertad sindical), ha de tenerse presente que la propia condición de mayor representatividad supone una diferencia de trato cuya constitucionalidad, según la doctrina de la OIT y la jurisprudencia constitucional, se supedita a requisitos todos ellos concurrentes en la regla del art. 6.2, b): 1) la falta de discriminación; y en tal sentido, la



irradiación actúa no sólo en la mayor representatividad estatal, sino también respecto a los sindicatos más representativos de la Comunidad Autónoma: 2) la utilización de criterios objetivos, y la irradiación responde a un criterio objetivo y legítimo (el respeto a la autonomía de cada organización sindical para optar por un mayor o menor grado de centralización en sus fórmulas organizativas); 3) la limitación de las consecuencias ligadas a la mayor representatividad, extremo respecto del que la irradiación, por sí misma, no tiene virtualidad, siendo los arts. 6.3 y 7.1 los que las determinan.

Las impugnaciones del art. 6.3 denuncian violaciones de los mismos preceptos constitucionales que vienen examinándose. No obstante, en cuanto a la letra a) se añade que, según la Sentencia 35/1982, la competencia para regular la representación en órganos de la Comunidad pertenecería a la Comunidad misma, y que en órganos autonómicos, provinciales y locales, la única representatividad sindical a atender es la que aparezca acreditada en el respectivo ámbito, apoyándose a contrario «sensu» en la Sentencia 53/1982. Tal sentencia rehúye un juicio de preferencias, limitándose a declarar que la solución de la norma entonces enjuiciada es una de las opciones objetivas y razonables. El criterio adoptado por la LOLS no coincide con el de la Orden de 8 de julio de 1981 ( RCL 1981\1588), pero es también objetivo, razonable y no discriminatorio. La diferencia radica en la ausencia de exclusividad en la correlación entre la naturaleza del organismo público y del nivel de representatividad sindical, admitiéndose tanto la participación de la mayor representatividad estatal en los organismos de la Comunidad Autónoma, como la relevancia de la mayor representatividad comunitaria en los organismos del Estado. La representación se concede, pues, a quienes alcancen la condición de más representativo en cualquiera de los dos niveles atendidos por la LOLS, y al ser éste un criterio objetivo y no discriminatorio, ha de reconocerse su constitucionalidad.

En cuanto a la competencia autonómica, el art. 6.3, a), del proyecto respeta la competencia exclusiva de las Comunidades para crear órganos propios con representación institucional. Sobre ello, lo que el art. 6.3 regula no es sino parte del derecho fundamental de libertad sindical: El alcance de la mayor representatividad sindical a nivel del Estado o de Comunidad, que, en su caso, se proyectará sobre la representación institucional en las Comunidades que consideren pertinente establecerla. El art. 6.3, a), no se opone, pues, a la doctrina de la Sentencia 35/1982, sino que se apoya en la exclusiva competencia estatal para el desarrollo del derecho fundamental de libertad sindical, teniendo presente que la determinación del alcance de la mayor representatividad implica la regulación o desarrollo de un derecho fundamental en términos que garanticen la igualdad en su ejercicio (art. 149.1.1.º de la CE).

La impugnación del art. 6.3, b) se construye sobre la desvinculación en el proyecto entre la legitimación concedida a todo sindicato más representativo, y la implantación o audiencia específica en el ámbito objeto de negociación, dato éste que constituiría un «prius» respecto de cualquier atribución de representatividad «ex lege». El examen del art. 87 del Estatuto de los Trabajadores permite comprobar que la legitimación de los sindicatos más representativos sin necesidad de acreditar audiencia específica en el ámbito del convenio se produce para los convenios de ámbito supraempresarial, y no excluye la legitimación de quienes posean implantación específica. Se comprende con facilidad por estos datos que la regla del art. 6.3, b), responde al mismo fundamento que inspira el art. 83.2 del Estatuto de los Trabajadores. Los convenios supraempresariales no sólo afectan a los concretos sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, sino que tienen una directa repercusión en las relaciones laborales del conjunto del Estado y de las Comunidades Autónomas, y por ello se admite aquella legitimación. No vulnera el art. 37.1 de la CE, puesto que a la legitimación dicha se une la de los sindicatos con mayor implantación en el ámbito del convenio, y la necesaria concurrencia, para obtener capacidad convencional, de la mayoría absoluta requerida por el art. 88.1, párrafo segundo, del Estatuto de los Trabajadores. Responde, en fin, a las funciones propias de los sindicatos que, junto a su actuación representativa, operan también como instrumentos de participación laboral en la dinámica socioeconómica. Por lo demás, la composición de la comisión negociadora con arreglo a criterios de proporcionalidad en nada se verá imposibilitada por la inclusión en ella de organizaciones de menor audiencia, pero con representatividad acreditada a nivel estatal o autonómico.

El art. 6.3, c), se impugna en base a la supuesta competencia autonómica para regular el Estatuto de Funcionarios de la Comunidad y de las Administraciones Locales. Desmintiendo el art. 149.1.18 de la CE tal competencia, la Sentencia 57/1982 declara la competencia estatal para establecer los mecanismos de participación de los empleados públicos en la determinación de las condiciones de trabajo y los criterios para el cómputo de la representatividad sindical a efectos de dicha participación.

La participación sindical en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo [art. 6.3, d)] puede relacionarse con las facultades asignadas para la negociación colectiva o constituir un mecanismo de representación institucional. En ambos casos, la proyección de la condición de sindicato más representativo resulta justificada a la luz de la doctrina de la OIT y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La facultad de promover elecciones para delegados de personal y comités de empresa y órganos correspondientes en las Administraciones Públicas [art. 6.3, e)] no puede considerarse discriminación respecto de quienes, sin reunir los requisitos de la mayor representatividad, tampoco poseen la implantación mínima del 10 por 100.

La regla del art. 6.3, f), remite a «los términos que se establezcan legalmente». Esta remisión obliga a reducir el juicio actual al punto consistente en si la condición de sindicato más representativo puede determinar prioridad para la cesión temporal de bienes, lo que no parece discutible partiendo de que la negación absoluta para las restantes organizaciones sindicales no resulta posible, y fue rechazada por la Sentencia 99/1983.

La cláusula residual del art. 6.3, g), se impugna por su indeterminación. La innecesariedad de que la enumeración de las funciones representativas inherentes a la mayor representatividad hubiera de aparecer en la LOLS con carácter cerrado, justifica esta remisión, sin que los riesgos de potenciales e hipotéticos abusos constituya argumento contra este precepto.

La regulación de la mayor representatividad a nivel de Comunidad Autónoma (art. 7.1) se impugna como contraria a los arts. 9.2, 14 y 28. 1 de la CE, al establecer requisitos distintos a los recogidos en el art. 6.2 para el nivel estatal. En la medida, sin embargo, en que las diferencias responden a razones objetivas, no existe discriminación. La mención del 15 por 100 frente al 10 por 100 nacional, responde a la diferente extensión de las bases de cómputo en uno y otro caso. Si el criterio de la mayor representatividad se dirige a medir un grado suficiente de implantación, bien puede decirse que sean parejas y no discriminatorias las exigencias de implantación consistentes en alcanzar la décima parte de todos los representantes en el conjunto de la Nación y el 15 por 100 de un ámbito mucho menor, y en el que operan un menor número de organizaciones sindicales. La cuestión es, pues, lo que con referencia a otras materias (fundamentalmente el porcentaje mínimo requerido en los sistemas electorales proporcionales) se conoce en diversos sistemas, y así se ha estudiado en la doctrina alemana como «Sperrklausel».

El dato, ya no porcentual, sino numérico, de los 1.500 representantes exigido como mínimo, responde a parecida motivación: La heterogeneidad en cuanto a la población asalariada y funcional y la circunstancia de que la mayor representatividad surte efectos, no sólo en la Comunidad respectiva, sino también entre órganos estatales, obliga a exigir un número mínimo que garantice un volumen mínimo uniforme para todos los sindicatos, cualquiera que sea la Comunidad de implantación. No hay con esta exigencia discriminación respecto a los sindicatos más representativos estatales, pues si en el art. 6.2, a), no se menciona esta exigencia es porque ya está implícita en la del 10 por 100.

La alegación de invasión competencial que también se efectúa sobre este precepto, se resuelve en iguales términos que en el caso del art. 6.3, a).

Por fin, se impugna el art. 7.2 por considerar discriminatorio el no reconocimiento a los sindicatos en él señalados de las facultades de las letras a) y f) del art. 6.3. La justificación de esta regla se encuentra en la propia naturaleza de las funciones de representación institucional, pues esta representación, y como parte de la misma, la prioridad en la cesión temporal de bienes patrimoniales públicos, trasciende del ámbito reducido en que tienen acreditada la implantación las organizaciones contempladas por este precepto. Por ello se alude en la Exposición de Motivos del Proyecto a tres niveles de mayor representatividad (estatal, autonómico y de ámbito más reducido): El art. 7.2 no discrimina, sino que justamente en la omisión de las letras a) y f) del art. 6.3 se encuentra la diferencia entre estas organizaciones del art. 7.2 y las que, por cumplir los requisitos del art. 7.1, párrafo primero, tienen la consideración de más representativas a nivel de Comunidad Autónoma.

D) El art. 11.1.

Ha de subrayarse ante todo que ya desde la Exposición de Motivos destaca la voluntariedad del canon de negociación que se proyecta en un triple momento: En la Comisión negociadora del convenio, al incluirse en la plataforma reivindicativa; en el resultado de la negociación entre las partes; y en la exigencia de una específica voluntad individual de cada trabajador. Sobre dicha base, ni se trata de un canon obligatorio, ni puede hablarse de un tributo, y oponerse a él la potestad reservada al Estado en el art. 133.1 de la CE. Pero, por otro lado, tampoco tiene consistencia combatir la constitucionalidad de la Ley, invocando las reglas del art. 1115 del Código Civil, o la doctrina del art. 1089 del mismo Código. La significación del art. 11.1 del Proyecto es, precisamente, dar un fundamento legal (necesario según la jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo) a la inclusión en el convenio de este canon voluntario.

Partiendo de tal precepto legal, el establecimiento del canon voluntario en el convenio, encuentra el mismo título que el resto de derechos y obligaciones: La eficacia normativa «erga omnes» que reconoce

la Ley al convenio. Carece, por ello, de sentido la pretensión de disociar este extremo del resto de lo que, según Ley, puede ser objeto del convenio con la eficacia de éste.

El tenor literal del art. 11.1 desmiente, también, la alegación de que el canon se enmarca en una relación puramente interna entre los trabajadores y los sindicatos, que le excluiría de la negociación colectiva. A diferencia de otras figuras, como las llamadas cuotas de solidaridad, el art. 11.1 cualifica el canon precisamente por la circunstancia que lo genera: Los gastos de gestión del propio convenio. En la medida en que la representación de los trabajadores lo entienda pertinente, incluirá el canon entre las materias objeto de la negociación para compensar los costes de la negociación; el establecimiento del canon no aparece, pues, desvinculado del convenio y es ese dato el que impide calificarlo como materia propia del régimen jurídico interno del sindicato con sus afiliados.

Extremo distinto en la voluntariedad del pago para cada trabajador. En principio, y por lo expuesto, el canon vincularía a todos los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación. No obstante, con el fin de excluir cualquier violación directa o indirecta de la libertad sindical, y dentro de la admisión de esta figura en el Derecho comparado así como en los informes de la OIT, el segundo inciso del art. 11.1 se remite a la voluntad individual de cada trabajador para su concreta vinculación. Se trata, en correcta teoría general del Derecho, de una determinación legal, si se quiere de una «conditio iuris», pero no de una condición puramente negocial que por su carácter rigurosamente potestativo quede impedida por el art. 115 del Código Civil. Los Trabajadores incluidos en el convenio quedan sometidos a una carga: Manifestar su voluntad individual, expresa y por escrito, respecto a la asunción o no de la obligación legal de pago de un canon legalmente establecido en el convenio.

Siendo éste el contenido, la relevancia constitucional de los sindicatos y la constitucionalidad de su potenciación siempre que las medidas de fomento de la implantación sindical resulten objetivas y no discriminatorias, hacen concluir: Que el art. 11.1, al incluir dentro de la legitimación legal concedida a los representantes de los trabajadores para la negociación colectiva, la facultad de establecer un canon cuyo pago es voluntario, responde a aquel designio de fomentar la implantación sindical; y que al dejar a salvo la voluntad individual, tampoco lesiona la libertad sindical.

#### E) Disposición adicional segunda, apartado 2.

Siendo cierto que la regulación concreta de los órganos de representación no forma parte del contenido del derecho fundamental de libertad sindical, y en tal sentido la LOLS remite a una Ley ordinaria, también lo es que respecto a los funcionarios públicos, aunque no opera la competencia normativa plena existente a tenor del Estado, en materia de legislación laboral, resulta de aplicación el art. 149.1.18 de la CE, habiéndolo declarado así el Tribunal Constitucional en su reiteradamente citada Sentencia 57/1982.

Séptimo. El día 6 de marzo el Tribunal acordó dar vista a las partes del expediente de elaboración del Proyecto de Ley que había sido remitido por la Dirección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, recibiendo exclusivamente escrito del Abogado del Estado, el día 20 de marzo de 1985, ratificándose en sus anteriores alegaciones.

Octavo. La Sección Tercera, por providencia de 6 de marzo de 1985, acordó dar vista a las partes del expediente de elaboración del Proyecto de Ley Orgánica recurrido, recibido de la Dirección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que había sido recabado a petición de los recurrentes en el número 594/1984, al objeto de que en el plazo común de diez días pudieran exponer lo que estimaren procedente al respecto.

Noveno. Por escrito de 18 del mismo mes, el Abogado del Estado, en relación con el referido expediente, declaró ratificarse en las obligaciones formuladas, sin que el examen del expediente haya modificado en nada el contenido de aquellas, solicitando de este Tribunal la desestimación de los recursos previos interpuestos frente al Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Décimo. El Pleno, por providencia de 23 de mayo de 1985, acordó tener por presentado por el Abogado del Estado su escrito, mediante el que evacuaba el trámite acordado por providencia de 6 de marzo, sin que las demás partes lo hayan efectuado, con lo que han quedado los autos conclusos; y señalar para la deliberación y votación de la sentencia el día 30 de mayo actual.

Undécimo. El Pleno, por providencia de 11 de junio de 1985, acordó ampliar el plazo para dictar sentencia en treinta días más, en virtud de que el plazo ordinario para dictar sentencia en los presentes recursos previos, acumulados estaba próximo a vencer y que el número y complejidad de los asuntos que conoce este Pleno, no ha permitido que la sentencia haya podido dictarse en el citado plazo ordinario.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

La coincidencia básica de los recursos del Parlamento y del Gobierno Vascos, con uno de los motivos del recurso, interpuesto por los sesenta y cinco Diputados y la sustancial identidad de su fundamentación, aconsejan un tratamiento conjunto de los mismos, que tome como criterio de ordenación el de los motivos del recurso interpuesto por los Diputados y añada separadamente la consideración específica de lo relativo al reparto de competencias que se aduce por los recurrentes en momentos diversos en relación con cada norma cuestionada.

El primer motivo del recurso interpuesto por los sesenta y cinco Diputados, denuncia la inconstitucionalidad del Proyecto, por no garantizar con una regulación completa y de carácter orgánico el ejercicio de la libertad sindical a todos los trabajadores y a todos los sindicatos.

El Proyecto de LOLS incluye en su ámbito a los funcionarios, con las salvedades que la Constitución impone con respecto a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar (art. 1.3), los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo (art. 1.4), al tiempo que se remite la regulación de la sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que no tengan carácter militar a su normativa específica (art. 1.5).

Hemos visto en los antecedentes que los recurrentes no impugnan tanto la inclusión en el Proyecto del derecho de libertad sindical de los funcionarios, cuando su deficiente regulación, pues al no precisar ésta las «peculiaridades» a que se refieren los arts. 28 y 103,3 de la CE, se atribuyen derechos desmesurados e inadecuados a los sindicatos de funcionarios, incumpléndose con ello el mandato constitucional. Ahora bien, si es cierto que el proyecto parte de una regulación uniforme del derecho de libertad sindical, no lo es menos que configura aspectos fundamentales que no cubren por completo la ordenación de la actividad sindical y que expresamente incluyen algunas diferencias en su ejercicio por los funcionarios, previendo, frente a los sistemas de representación mediante Delegados de Personal y Comités de Empresa, de un lado, y a la negociación colectiva, de otro, en las empresas, la existencia, en las Administraciones públicas, de unos específicos órganos de representación y procedimientos propios de consulta y negociación. Y cabe añadir que la consideración de que el Proyecto implica la atribución de funciones excesivas e inadecuadas para los sindicatos de funcionarios, no se ve confirmada, por cuanto que según su art. 2.2, d) tales funciones se reconocen «en los términos previstos en las normas correspondientes», quedando reservado a éstas establecer las diferencias de regulación pertinentes.

Si se considera el problema desde el punto de vista de la Ley reguladora y del contenido obligado de la regulación, cabe decir, en primer término, que **el reconocimiento del derecho de libre sindicación de los funcionarios deriva directamente del mandato del art. 28.1 de la CE, cuyo término «todos» los incluye**, como se demuestra por su referencia posterior. También las «peculiaridades» de su ejercicio tienen una base en el citado artículo. La cuestión consiste en la extensión de tales peculiaridades y en el instrumento jurídico adecuado para su regulación. De la lectura del Proyecto de LOLS resulta que **dichas peculiaridades sólo afectan a determinados aspectos de la libertad sindical del funcionario, sin vaciarla de contenido, que no afectan a los derechos de constitución de sindicatos y de afiliación a los mismos, y que se prevén en el ejercicio de la actividad sindical.** No se advierte razón alguna para afirmar que la opción del legislador en este terreno no se ajusta a la Constitución.

Otra cosa es, pretender que el Proyecto es inconstitucional por no regular una materia que debió necesariamente regular. Ahora bien, una declaración de inconstitucionalidad sólo podría producirse en tal caso porque existiere un mandato constitucional expreso de regular la materia en cuestión en la disposición impugnada. **Tanto el art. 28.1** («La Ley ... regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos») **Como el 103.3** («La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos ...») **remiten ciertamente a la Ley, pero es evidente que el término se refiere al rango de la norma o más genéricamente al legislador, sin que se defina una norma específica; o sea, que no implica la necesidad de que la sindicación de los funcionarios públicos y sus peculiaridades se regulen en un único instrumento legislativo;** resultando clara la diferencia, al respecto, de los términos legales del art. 70.1 de la CE., que dieron pie a este Tribunal para declarar la inconstitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores (sentencia 72/1984, de 14 de junio, «Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio) ( RTC 1983\72).

2.

El segundo problema relativo al Proyecto de Ley que plantean los Diputados recurrentes, se refiere a la sindicación de los trabajadores autónomos. De conformidad con el art. 3.1 del Proyecto, en efecto, «los trabajadores por cuenta propia que no tengan trabajadores a su servicio, los trabajadores en paro y los

que hayan cesado en su actividad laboral, como consecuencia de su incapacidad o jubilación, podrán afiliarse a las organizaciones sindicales constituidas con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, pero no fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica. Los recurrentes impugnan el precepto en cuanto establece la prohibición de fundar sindicatos a los trabajadores por cuenta propia, por considerar que se opone a la libertad sindical que corresponde a todos, interpretada según convenios internacionales tales como el 141 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, con arreglo al cual éstos, tanto si son asalariados como si trabajan por cuenta propia, tienen derecho a constituir organizaciones en las que deben respetarse plenamente los principios de la libertad sindical.

Mientras en determinados ordenamientos se estima que libertad sindical recogida en el texto constitucional abarca igualmente a los trabajadores autónomos, el Proyecto impugnado ha seguido un criterio estricto al respecto, excluyéndolos expresamente de sus previsiones. El problema consiste en el alcance de la referencia a «todos los trabajadores» en el art. 1.1 del Proyecto, pues la no inclusión de los «trabajadores por cuenta propia» en los titulares del «derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales» sólo es coherente con la libertad sindical si los trabajadores autónomos no son trabajadores a estos efectos. Porque si lo fuesen, deberían tener, no sólo derecho a afiliarse a las organizaciones sindicales constituidas con arreglo a lo expuesto en el Proyecto, que aquí se les reconoce, sino también el de crearlos libremente sobre la base de los arts. 7 y 28 de la CE., que en cambio se les niega. Si **a los efectos del Proyecto de Ley impugnado «se consideran trabajadores tanto aquéllos que lo sean de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas» es lógico que quienes trabajen por su cuenta, sin sujeción a relación alguna de las descritas, no lo sean genuinamente. Pero ello no impide que puedan, según el Proyecto de Ley, defender sus intereses singulares, al reconocerles éste «su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica» (art. 3.1).**

Dados los términos del precepto legal, el problema viene a ser, así, el del encauzamiento de la libertad asociativa de los trabajadores por cuenta propia. Porque **la limitación que vemos establecida en el Proyecto recae en rigor sobre la organización del sistema de defensa de los respectivos intereses, afectando a la forma de tutelarlos, y no al trabajador.** Si se parte de la idea válida de que **el sindicato, en cuanto sujeto de la libertad de sindicación, se justifica primordialmente por el ejercicio de la actividad sindical, y que ésta se caracteriza por la existencia de otra parte ligada al titular del derecho por una relación de servicios y frente a la que se ejercita, siendo su expresión una serie de derechos como los de huelga, de negociación colectiva y de conflicto** (reconocidos por los arts. 28.2, 37.1 y 37.2 de la CE), **que no podría ejercer un sindicato de trabajadores autónomos, no hay motivo para considerar carente de fundamento razonable una regulación que en último término orienta el derecho de los trabajadores autónomos para defender sus intereses o hacia su integración en los sindicatos de trabajadores o, como hemos visto, hacia la constitución de «asociaciones al amparo de la legislación específica», reconociéndoles un derecho que también deriva directamente de la Constitución (art. 22) y está dotado de igual grado de protección y de idéntica autonomía que el derecho de asociación sindical.**

Mención aparte merece el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo núm. 141, relativo a las organizaciones de trabajadores rurales, alegado por los recurrentes en apoyo de su impugnación. Dicho convenio, que reafirma con referencia a los trabajadores rurales el derecho de libertad sindical ya establecido en el Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, dispone en su art. 2.1 que «a los efectos del presente Convenio, la expresión "trabajadores rurales" abarca a todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o artesanales o a ocupaciones similares o conexas, tanto si se trata de asalariados como, a reserva de las disposiciones del párrafo 2 de este art., de personas que trabajan por cuenta propia ...». La reserva supone que estos trabajadores por cuenta propia no empleen mano de obra permanente o mano de obra numerosa estacional, o no hagan cultivar sus tierras por aparceros o arrendatarios. Pues bien, en relación con los trabajadores rurales así entendidos, el Convenio dispone que «tanto si se trata de asalariados como de personas que trabajen por cuenta propia, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas» (art. 3.1); y que «los principios de libertad sindical deberán respetarse plenamente; las organizaciones de trabajadores rurales deberán tener un carácter independiente y voluntario, y permanecer libres de toda injerencia, coerción y represión» (art. 3.2).

En su informe a la 69.ª reunión de 1983 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT constató, con referencia a los trabajadores rurales por cuenta propia, que en diversos países la creación de organizaciones se efectúa



conforme a la legislación sobre el derecho de asociación; que el derecho de asociación de estos trabajadores «puede derivarse del derecho constitucional o hallar bases jurídicas en legislaciones específicas» y que «las organizaciones de trabajadores rurales por cuenta propia en el sentido del Convenio adoptan diversas formas, de las que merecen destacarse: Los sindicatos, las asociaciones de productores, las asociaciones campesinas, las cooperativas, etc.» La Comisión considera, por una parte, que «las Cooperativas u otras formas de asociación no deberían constituir un obstáculo para que los trabajadores rurales, asalariados o no, creen organizaciones sindicales, que constituyen la forma de organización más avanzada y más capaz de crear las condiciones de un auténtico desarrollo en el seno del mundo rural». Pero, por otra parte, la Comisión subraya que, «cualquiera que sea la fórmula de expresión que pueda tomar la organización de trabajadores rurales, sus organizaciones deberían establecerse en conformidad con los arts. 3, 4 y 5 del Convenio: Respeto total de los principios de la libertad sindical; tratarse de organizaciones plenamente independientes y establecidas en forma voluntaria sin estar sometidas a ninguna injerencia, coerción o medida represiva». Lo cual equivale a decir que lo **decisivo es el contenido del derecho de asociación y no la denominación, forma o encuadramiento; y por ello, cabe concluir que el Convenio número 141 se cumple tanto si se autorizan sindicatos exclusivos de trabajadores rurales por cuenta propia, como si se remite su organización, como aquí se hace, al derecho general de asociación.**

3.

En este primer motivo del recurso, se imputa asimismo al Proyecto no regular todos los aspectos de la libertad sindical, en especial por lo que se refiere a la negociación colectiva. No se trata tanto de acusar de inconstitucionalidad a una omisión, como a una regulación insuficiente o a una remisión. El defecto se produciría, según los recurrentes, por no garantizarse a todo sindicato el derecho de negociación colectiva, que sólo se reconocería en los términos del Estatuto de los Trabajadores. Junto a ello se considera inconstitucional la falta de regulación de la negociación colectiva y su remisión a normativa de carácter no orgánico cuando, al formar parte del contenido esencial de la libertad sindical, debió regularse en la Ley de desarrollo del art. 28.1 de la CE. Este último reproche se repite posteriormente con referencia a los órganos de representación y se reitera en relación con los derechos de las asociaciones de funcionarios.

El primero de los reproches no se compagina con el texto del Proyecto. En éste se reconoce a los sindicatos más representativos a nivel estatal (art. 6.3, b) así como a los de Comunidad Autónoma (art. 7.1, párrafo 2) y a los simplemente representativos (art. 7.2), capacidad para «la negociación colectiva, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores» (Art. 6.3, b), y a las organizaciones sindicales en general, el derecho al «ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva ... en los términos previstos en las normas correspondientes» (art. 2.2, d).

La referencia a «las normas correspondientes» no significa limitación alguna, sino una remisión a la regulación normativa específica, si es que ésta existe o debe existir. Sólo en relación con los convenios colectivos de eficacia general, y por razones obvias, el legislador ha debido ordenar la negociación colectiva para garantizar la validez de los convenios. Pero de los preceptos que el Estatuto de los Trabajadores dedica a la negociación colectiva, ninguno se requiere en una negociación común de eficacia limitada. Cuando los recurrentes aducen que no se desarrolla esta negociación y entienden que la existencia y regulación de la negociación de eficacia general impide aquélla, vienen a cuestionar la opción legal (no excluyente) por la eficacia general. Esta opción ha sido, sin embargo, declarada legítima y adecuada al texto constitucional por este Tribunal, sentencias 4/1983, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero) ( RTC 1983\4), 12/1983, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo) ( RTC 1983\12), 73/1984, de 27 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio). ( RTC 1984\73).

Desde el momento en que el Proyecto se ajusta a este esquema y garantiza expresamente el derecho de negociación a todo sindicato, no incurre, pues, en inconstitucionalidad.

En cuanto a la segunda de las cuestiones aquí planteadas, relativa a la falta de la regulación de la negociación colectiva y al rango de la norma reguladora, es obvio que no resulta posible deducir la inconstitucionalidad de una norma por no regular una determinada materia, salvo, como se ha dicho, que existiese un mandato constitucional expreso, dirigido además a tal norma y no a otra diferente. No sucediendo esto en el presente caso, **la opción legislativa de no agotar en la Ley Orgánica de Libertad Sindical todas las materias relacionadas con esta libertad es legítima, y carece de trascendencia a tales efectos la discusión sobre cuál deba ser el rango de la normativa reguladora de estas materias excluidas, pues la exclusión no predetermina el rango, que habrá de ser el que constitucionalmente corresponda, del mismo modo que la exclusión tampoco**

**predetermina el contenido, que habrá de ser ajustado a la Constitución.** El problema surge, en el Proyecto, allí donde remite a una norma ordinaria, pues con ello se está incidiendo ya en la reserva de Ley Orgánica o no que establece la Constitución. Ello sucede en este caso para la negociación colectiva (art. 6.3, c), y para los órganos de representación (Disposición adicional segunda, 2); y en general, cuando se hace referencia a órganos específicos, Comités y Delegados, que ya están regulados en normas ordinarias.

No existe dificultad en rechazar una imputación de inconstitucionalidad por no regular el Proyecto los órganos de representación en la empresa o en la Administración, imputación en la que, por otra parte, no insisten los recurrentes. Como ha dicho ya este Tribunal, **los órganos de representación de los trabajadores en la empresa no tienen reconocimiento constitucional, sino que son creación de la ley y poseen sólo una indirecta relación con el art. 129.2, de la CE. Su creación y su ordenación son desarrollo de este último precepto y no del 28.1, por lo que no requieren la existencia de la Ley Orgánica. Su presencia en el Proyecto obedece a que de ellos se extraen los requisitos determinantes de la representatividad, pero su regulación no podría realizarse en una Ley Orgánica de Libertad Sindical. Lo mismo sucede en lo que atañe a los órganos de representación en la Administración, que se relacionan con el art. 103.3 de la CE y que, como reconoce el Gobierno Vasco recurrente, no requieren Ley Orgánica.**

Con respecto a la negociación colectiva, el punto de partida es la comprobación de que el precepto constitucional que la reconoce como derecho (art. 37.1) no está incluido entre aquellos que deben ser desarrollados mediante Ley Orgánica, referida por el art. 81.1 de la CE a los derechos fundamentales y libertades públicas y no a los derechos y deberes de los ciudadanos, entre los que se encuentra aquél. Resulta cierto que **la negociación colectiva, es, como ha declarado en reiteradas ocasiones este Tribunal, un medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical que reconocen, junto a las libertades sindicales individuales y las libertades colectivas de organización, los arts. 7 y 28.1 de la Constitución** (baste recordar, entre otras, la sentencia 73/1984, de 27 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio) (RTC 1984\73), que recoge en su fundamento jurídico primero toda la jurisprudencia constitucional anterior sobre la materia). **Pero este hecho cierto no transforma la negociación colectiva en uno de los derechos fundamentales y libertades públicas en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución,** y tanto la Sala Primera como la Segunda de este Tribunal, se han pronunciado con claridad al respecto, entre otras, en las sentencias núms. 118/1983, de 13 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» de 11 de enero) (RTC 1983\118), y 45/1984, de 27 de marzo («Boletín Oficial del Estado» de 25 de abril) (RTC 1984\45).

4.

Impugnan los Diputados recurrentes las referencias contenidas en los arts. 2.2 d), 6.2 a), 6.3 e), 7.1, 7.2, 8.2, 10.1, 10.3, párrafo inicial y apartado 2.º, y disposición adicional 2.ª, 1, a los «correspondientes órganos de las Administraciones Públicas» o a los «órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas». Se trata, sin duda, de unos órganos de representación paralelos a los Delegados de Personal y Comités de Empresa, que cumplirán las funciones de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El Proyecto de Ley no regula estos órganos, por entender (Exposición de motivos, penúltimo apartado) que constituyen materia del Estatuto de la Función Pública a tenor del artículo 103 de la Constitución limitándose a referirse a los mismos como elemento para determinación de la representatividad, que se mide por la presencia del sindicato en ellos [arts. 6.2, a), 7.1, a), 8.2, y 10.1], o para regular derechos de los sindicatos en relación a ellos [art. 6.3, e) y 10.3], e incluyendo sólo como disposición positiva la duración del mandato de los miembros de dichos órganos (disposición adicional segunda, 1; en este caso sin carácter de Ley Orgánica, según establece la disposición final segunda).

La impugnación se produce por dos razones: La primera, por considerar que atenta a la seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) el extraer consecuencias de unos órganos que no se regulan simultáneamente o precedentemente, pues ello plantea multitud de dificultades interpretativas que conducen, o bien a soluciones irrazonables, o bien a soluciones que demuestran la inutilidad del precepto, en cualquier caso, a ambigüedad e inseguridad; la segunda, por entender que la sindicación de los funcionarios debe contemplarse en el Estatuto de la Función Pública y no en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Sobre esta segunda argumentación ya se ha hablado con anterioridad. Conviene ahora resolver la primera, que constituye, al tiempo, causa de impugnación de otros preceptos de la Ley; lo que se diga sobre este motivo valdrá, pues, también para las restantes imputaciones de inseguridad.

La inseguridad se produce, en opinión de los recurrentes, porque no estando regulados y vigentes los órganos de representación, se extrae de ellos determinadas consecuencias. No se acierta, sin embargo, a comprender que inseguridad existe en tal caso. **En tanto no existan los órganos, la consecuencia es imposible, y lo único que sucede es que ésta se aplaza hasta que aquéllos se establezcan.**

**Como se resuelvan entre tanto los problemas de los derechos sindicales en la Administración, es algo que derivará de la aplicación del resto del ordenamiento; situación que era propiamente la existente con anterioridad al Proyecto.**

5.

El núcleo central de los tres recursos (de mayor o menor amplitud en cada uno de ellos) está constituido por la impugnación de las disposiciones del Proyecto de Ley relativas a la configuración de los «sindicatos más representativos», incluida en los arts. 6 y 7; y ello tanto por lo que respecta al concepto mismo de «mayor representatividad sindical», como por lo que atañe a los derechos y funciones que de ella se hacen derivar: Impugnación consistente, en cuanto a lo primero, en cuestionar el reconocimiento de la condición de sindicato más representativo a aquél que esté afiliado, federado o confederado con una organización sindical más representativa en el ámbito estatal o de Comunidad Autónoma; y en cuanto a lo segundo, en considerar que aquellos derechos y funciones, además de exorbitantes, o bien no pueden ser atribuidos en exclusividad a los sindicatos más representativos, o bien no pueden serlo a quien lo es exclusivamente por lo que cabe calificar, como veremos, de fenómeno de irradiación. La impugnación se produce por presunta vulneración de los arts. 7, 9.2, 14, 23 y 28.1 de la CE, citándose ocasionalmente también el 9.3 y el 37.1.

6.

El Proyecto de LOLS pretende articular una concepción general de la mayor representatividad, unificar la normativa existente al respecto y completar su contenido con la totalidad de los derechos y funciones que dicha condición conlleva. Los recurrentes no sólo cuestionan algunas de las funciones reconocidas a los sindicatos más representativos, sino el modo de obtener tal condición. En ocasiones, cuando se critican aquéllas, se hace no porque la propia atribución al sindicato más representativo se estime inconstitucional, sino porque la posibilidad de acceder a ella mediante la atribución de la condición de sindicato más representativo a través del mecanismo denominado de irradiación, convierte en inadmisibles la regulación legal. Así sucede con claridad en el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco, que impugna todos los apartados del art. 6.3 del Proyecto que determina las funciones del sindicato más representativo, por entender que su ejercicio por quien, careciendo de implantación real en el ámbito de que se trate, tenga la condición de sindicato más representativo por su afiliación, federación o confederación a una organización que lo sea en el ámbito estatal, es inconstitucional, al otorgar una desmesurada capacidad representativa ajena al único criterio que puede utilizarse para ello: La real implantación. Así sucede también, básicamente, en el recurso interpuesto por los 65 Diputados, en el que, sin omitir alguna alegación autónoma, la crítica se centra en las distorsiones que el principio de irradiación producirá en el ejercicio de cada una de las funciones o prerrogativas.

La conjunción de ambos problemas -modo de alcanzar la condición de sindicato más representativo y funciones o prerrogativas dependientes de tal condición- no impide que deban diferenciarse ambos aspectos, pues cada uno puede y debe merecer un juicio autónomo de adecuación o no al texto constitucional. Ello es así básicamente porque el objeto del juicio es diferente en cada caso: En el relativo a las funciones, lo que interesa no es conocer la constitucionalidad de su atribución a unos determinados sujetos, sino la exclusión de otros, mientras que en materia de reconocimiento de la condición es la objetividad del criterio que permite una posición singular lo que debe valorarse.

7.

Como se desprende de lo anterior, **el planteamiento jurídico-constitucional del tema no puede prescindir de dos principios derivados del texto constitucional, cuya compatibilidad es preciso garantizar:** En primer lugar, el de **libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos**, derivado del art. 28.1 de la Constitución (en relación con el 14); en segundo, el de **promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero**. En la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites, tal y como en el fondo vienen a reconocer los recurrentes, que no rechazan la existencia de los sindicatos más representativos ni la atribución a los mismos de determinadas prerrogativas, aunque no admitan la regulación legal. **Ello se desprende también de la jurisprudencia constitucional, que no ha rechazado el concepto y sus consecuencias**, así en las Sentencias núm. 53/1982, de 22 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), y núm. 65/1982, de 10 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 10 de diciembre) (RTC 1982\65), **en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se vería perjudicada por una autorización sindical**. Omitiendo ahora la cuestión relativa a los criterios determinantes de la mayor representatividad, el Tribunal ha centrado sus pronunciamientos en las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los mismos, para admitir los supuestos de representación institucional ante órganos administrativos (Sentencia 53/1982 ya citada), representación ante la OIT (Sentencia 65/1982, también ya citada), y negociación colectiva de eficacia

general (Sentencias 4/1983, de 28 de enero -«Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero ( RTC 1983\4)-; 12/1983, de 22 de febrero -«Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo-, y 73/1984, de 27 de junio -«Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio-), en ninguno de los cuales se estimó vulneración de los arts. 14 y 28.1 de la Constitución, y para rechazar, en cambio, por vulneración de la libertad sindical, y no ser consecuencia del concepto, la concesión de subvenciones para fines generales de todos los sindicatos con exclusión de los demás -Sentencias 20/1985, de 14 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 5 de marzo) y 26/1985, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 27 de marzo) ( RTC 1985\26)-.

Por ello, **carece de fundamento el recurso interpuesto por los sesenta y cinco Diputados en cuanto impugna el número 1 del art. 6 del Proyecto, que reconoce a los sindicatos más representativos «una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical».**

8.

Desde el punto de vista constitucional no importa tanto el hecho de que unos sindicatos sean calificados legalmente de más representativos ni el modo en que se articulen los diversos grados de representatividad, cuando los efectos que de ellos se deriven. Sólo en la medida en que determinada función o prerrogativa se reconozca a un sindicato y se niegue a otro, surge el problema de determinar su adecuación a los arts. 14 y 28.1 de la Constitución. Conviene indicarlo, porque la generalidad de las funciones que el Proyecto de LOLS reconoce a los sindicatos no se atribuye con exclusividad a los que el propio Proyecto denomina «más representativos a nivel estatal» (art. 6.2) o «a nivel de Comunidad Autónoma» (art. 7.1), sino también a «las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros del Comité de Empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas» (art. 7.2). la consideración de la situación así planteada, frente al de las funciones y prerrogativas que sólo se reconocen a los primeros y no a estas últimas organizaciones sindicales -ostentar representación institucional [art. 6.3, a)] y obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos [art. 6.3, f)]- ha de llevarse a cabo de manera separada. Frente al sistema legal que parte de conceptos escalonados para atribuir diversos efectos, el enjuiciamiento de su constitucionalidad ha de partir de estos efectos, es decir, de unas determinadas funciones y prerrogativas cuyo ejercicio y disfrute en un ámbito determinado se atribuye a unos sujetos determinados y no a otros, para lo que debe tenerse en cuenta, como también hacen los recurrentes, el conjunto de los arts. 6 y 7 del Proyecto.

Conviene todavía superar un obstáculo derivado de la redacción legal, en el que insisten con reiteración los recurrentes para mostrar las distorsiones producidas en el ejercicio regular de las funciones previstas como consecuencia de la normativa recurrida: El hecho de que quienes poseen la consideración de sindicato más representativo gozan de capacidad representativa «a todos los niveles territoriales y funcionales» (art. 6.3). En opinión de los recurrentes, tal declaración, unida al modo de adquisición de la mayor representatividad, significa la posibilidad de ejercer las funciones correspondientes en ámbitos territoriales o funcionales distintos de los propios del sindicato o ente sindical que las ejerza. Es evidente que no se puede llevar tal interpretación al absurdo, y lo es, conceder representatividad a sindicatos carentes de implantación. **La referencia legal debe entenderse en relación con el fenómeno de la irradiación, regulado en el art. 6.2 b) del Proyecto, que extiende la mayor representatividad desde el nivel estatal a los niveles territoriales y funcionales inferiores desde el nivel autonómico a los inferiores, art. 7.1 b)], pero en cuanto implica el reconocimiento de funciones a los considerados en virtud de ello más representativos, es obvio que el reconocimiento -y por tanto el ejercicio- se contrae al específico ámbito territorial y funcional de cada uno.**

[o

De ahí que proceda el análisis de las funciones y prerrogativas señaladas con referencia a los sujetos que en cada ámbito concreto pueden ejercerlas o disfrutarlas. De la lectura conjunta de los arts. 6 y 7 se obtiene que las funciones previstas en los apartados b) (negociación colectiva), c) (participación en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas), d) (participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo), e) (promoción de elecciones sindicales) y g) (cualquier otra función), del art. 6.3, se reconocen tanto a las organizaciones que tengan la consideración de más representativas como a las que cuenten con un 10 por 100 de los representantes en el ámbito afectado. En la medida en que este ámbito no coincida con el de medición de la mayor representatividad (territorial: Estado y Comunidad Autónoma; funcional: Intersectorial), significa esto que tales funciones se reconocen en el ámbito territorial y funcional específico a las organizaciones sindicales que cuenten con un 10 por 100 de los representantes en dicho ámbito, así como a las organizaciones de dicho ámbito que estén afiliadas, federadas o confederadas a una organización más representativa en el



ámbito estatal o de Comunidad Autónoma. Dejando la consideración sobre la validez constitucional del mecanismo de irradiación que autoriza esto último para más adelante, se trata de valorar si la exclusión de tales funciones a quienes no hayan alcanzado el mínimo de representatividad requerido (10 por 100 de representantes) es o no acorde al texto constitucional.

9.

Ya se ha señalado que los recurrentes impugnan los correspondientes apartados del art. 6.3, no tanto desde la perspectiva que se acaba de exponer como por el reconocimiento de las funciones que contienen a los sindicatos que han obtenido la mayor representatividad por su pertenencia a la organización que lo es en el ámbito autonómico o estatal. Algunas indicaciones del recurso tanto en relación con los arts. 6.3 y 7.2 como en relación al 2.2 d), obligan a efectuar el debido análisis.

La valoración constitucional del establecimiento de diferencias entre sindicatos por las funciones atribuidas a cada uno, se efectúa en atención a los arts. 14 y 28.1 de la Constitución. **En el derecho de libertad sindical está implícita la exigencia de igualdad entre las diferentes organizaciones sindicales y la prohibición de injerencia de los poderes públicos a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad de ejercicio de la actividad sindical.** Y tratándose de un problema de igualdad, el análisis adecuado a tal derecho fundamental ha de consistir en si la diferencia de trato está justificada. Es lo que ha dicho este Tribunal en aquellos casos en que se ha enfrentado con este problema: Así en las ya varias veces citadas Sentencias 53/1982, de 22 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), y 65/1982, de 10 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 10 de diciembre), así como las Sentencias 23/1983, de 25 de marzo («Boletín Oficial del Estado» de 27 de abril) ( RTC 1983\23), 99/1983, de 16 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 14 de diciembre), 20/1985, de 14 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 5 de marzo), y 26/1985, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 27 de marzo) ( RTC 1985\26). De todas estas resoluciones resulta que la atribución de funciones exclusivas a unos sindicatos origina una desigualdad en relación a los excluidos, que en el supuesto de no estar justificada vulnera el art. 14 de la CE, y especialmente el 28.1, entendido éste en cuanto precepto que consagra la libertad de actuación de los sindicatos, la igualdad de trato entre ellos y la no injerencia estatal en su actividad; pero al situar a unos sindicatos en mejor posición para el cumplimiento de las funciones que los trabajadores esperan de ellos, influye también en la libertad individual de sindicación, al facilitar la afiliación a los mismos y dificultarla para los excluidos.

No parece, en cambio, que pueda recurrirse en rigor al art. 9.2 como parámetro de valoración constitucional del problema, como hacen los recurrentes. **Dicho precepto, que contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, y para que remueva los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art. 14 de la Constitución, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material; pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos.**

10.

Nos corresponde ahora apreciar si la diferencia de trato entre sindicatos está aquí justificada.

El apartado b), del artículo 6.3, se refiere a la «negociación colectiva en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores». Se trata de un **específico supuesto de negociación, dotada de eficacia general y aplicable por tanto a todos los trabajadores y empresarios incluidos dentro de su ámbito, pertenezcan o no a las organizaciones pactantes. Es este carácter, y de la necesidad lógica de reconocer la legitimación a quienes representen cualificadamente los intereses del grupo afectado, los que justifican la limitación a quienes ostentan una mínima representatividad, teniendo en cuenta que la negociación de eficacia reducida se reconoce a todo sindicato.** La limitación ha sido declarada constitucional por este Tribunal en sus Sentencias 4/1983, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero) ( RTC 1983\4), y 12/1983, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo).

**De forma paralela al supuesto anterior, el apartado c) del artículo 6.3 regula la función de «participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación». Su justificación es la misma que en la negociación colectiva.**

El apartado d) prevé la **participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de**



**conflictos de trabajo. Su valoración debe efectuarse teniendo en cuenta la conexión con la negociación colectiva y la representación institucional, pues lo que el precepto prevé no es sino la participación en sistemas públicos de solución de conflictos, dado que los sistemas privados** -es decir, creados por las propias partes, bien expresamente para un conflicto determinado, bien con carácter general y previo-, **son obviamente libres. Se trata de atender, pues, a sistemas de solución de conflictos, voluntarios y no impuestos** -como se desprende de la Sentencia de este Tribunal número 11/1981, de 8 de abril («Boletín Oficial del Estado» del 25) ( RTC 1981\11), sobre Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo ( RCL 1977\490 y NDL 29184), regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo-, **creados por el Estado y cualificados por el interés general.** La vaguedad del texto que denuncian los recurrentes no tiene por qué ocasionar la inconstitucionalidad que se pretende. Si la regulación posterior de estos sistemas no se ajustara a los principios constitucionales en lo que aquí importa, por impedir el ejercicio de los derechos fundamentales de los sindicatos excluidos de la participación, sería ella la que debiera tacharse de inconstitucional.

**La promoción de elecciones sindicales,** prevista en el apartado e), **pretende tan sólo ordenar de forma razonable dichas elecciones, partiendo del principio elemental de que únicamente a los interesados y no al Estado compete acordar la celebración de las mismas. Su limitación a quienes tengan un mínimo de representatividad es una medida lógica de ordenación del proceso electoral, pretende evitar las disfunciones derivadas de una atribución indiscriminada, y no altera los derechos de los excluidos, pues éstos pueden presentar su candidatura** [(art. 2.º 2 d)].

**Por último, la cláusula general incluida en el apartado g), al ser una norma de remisión, no puede considerarse inconstitucional.** Los problemas que los recurrentes aducen no derivan de este precepto, sino del instrumento jurídico que establezcan aquellas otras funciones representativas, bien por problemas relativos al rango de la norma, bien por su contenido. **La valoración habrá de hacerse en cada supuesto concreto, sin que, obviamente, la previsión del Proyecto pueda tener una función legitimadora de dichos supuestos desde una perspectiva constitucional.**

11.

Junto a estos apartados, el art. 6.3 incluye otros dos [letras a) y f)] que merecen una especial consideración, en cuanto plantean el problema de si la capacidad representativa referida a la representación institucional y la obtención de cesiones temporales de inmuebles se atribuye por la ley con carácter exclusivo y excluyente a los sindicatos más representativos a nivel nacional y autonómico.

**En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista** [art. 6.3 a)], debe entenderse que **la Ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma** (art. 7.1 del Proyecto), **pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal.**

**Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [art. 6.3 f)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el art. 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos.** Puesto que el art. 6.3 f), efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el art. 6.3 f) del Proyecto no es inconstitucional.

12.

Los recurrentes impugnan especialmente los criterios de determinación de la mayor representatividad, por virtud de los cuales se atribuyen a unos y no a otros determinados derechos y funciones.

Estos criterios han sido objeto de consideración por este Tribunal en dos Sentencias, ya varias veces citadas en estos fundamentos: La núm. 53/1982, de 22 de julio, a efectos de participación institucional, y la núm. 65/1982, de 10 de noviembre, a efectos de participación en la Asamblea de la OIT. Ambas, en su respectivo fundamento tercero, vienen a señalar que **los criterios en que se inspire la distinción entre organizaciones más o menos representativas tienen que ser de carácter objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso.**

El criterio inicial adoptado por el Proyecto de LOLS para la generalidad de las funciones que regula es el de la audiencia expresada mediante la obtención de un 10 por 100 o más de Delegados de Personal y miembros de Comités de Empresa y de los correspondientes órganos en las Administraciones públicas. Este criterio es el que determina la mayor representatividad «a nivel estatal» [art. 6.2, a)], y el que determina el acceso en un ámbito concreto a las funciones previstas (art. 7.2). De forma similar, aunque con distinto porcentaje (15 por 100) y con número mínimo (1.500 representantes), se determina la mayor representatividad «a nivel de Comunidad Autónoma» [art. 7.1 a)]. Dejando para más tarde el problema derivado de esta diversidad entre el nivel estatal y el comunitario, nada puede oponerse a esta forma de medición, que parte de una relación entre el carácter del órgano y el interés que en él ha de representarse, y no es cuestionada por los recurrentes.

Pero tal forma no es la única en el Proyecto. Para el supuesto específico de representación institucional de que ahora tratamos, la distinción se funda exclusivamente en la condición de sindicato más representativo a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, y no en la obtención del 10 por 100 en el ámbito correspondiente. Y por fin, para todos los restantes, la medición de la implantación en el ámbito afectado se complementa con el reconocimiento ex lege

de mayor representatividad a todos los sindicatos o entes sindicales que estén afiliados, federados o confederados a una organización sindical más representativa a nivel estatal o de Comunidad Autónoma [art. 6.2 b) y 7.1 b)].

La limitación de la representación institucional a las organizaciones más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma y a los sindicatos afiliados, federados o confederados a ellas se cuestiona por los recurrentes porque, a tenor de la sentencia 53/1982, de este Tribunal, la representatividad sindical en órganos autonómicos, provinciales y locales ha de acreditarse necesariamente en el ámbito afectado. Realmente de dicha Sentencia no puede obtenerse la conclusión pretendida. Juzgando el criterio contenido en la Orden de 8 de julio de 1981 ( RCL 1981\1588), que determina el cómputo a nivel nacional de la mayor representatividad para participar en la Comisión Ejecutiva Provincial del Instituto Nacional de Empleo, que determinó la exclusión de un sindicato que había alcanzado el mínimo del 10 por 100 en la provincia de Baleares, pero no en el ámbito nacional, el Tribunal declaró que no se trataba de «decidir si el criterio contenido en la Orden ministerial y aplicado por el Delegado de Trabajo Presidente de la Comisión Ejecutiva Provincial de Baleares es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más acorde con la Constitución, lo cual entrañaría juicios de valor o de preferencia que este Tribunal no puede jamás emitir, sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario, o si por el contrario es razonable y objetivo». Para ello consideró decisivo «tener en cuenta el carácter del INEM y las funciones de sus Comisiones Provinciales» (fundamento jurídico 3.º). Puesto que aquél es un órgano gestor del Gobierno y no sólo posee un ámbito nacional de actuación, sino también una estructura jerarquizada y centralizada y las Comisiones Provinciales no son órganos dotados de autonomía de gestión en el ámbito provincial, el Tribunal estimó razonable que se procurara en la Comisión Provincial una composición que fuese reproducción de las del Consejo General y la Comisión Ejecutiva.

13.

Los recurrentes impugnan no menos ampliamente el criterio de mayor representatividad que ha venido en llamarse de la «irradiación», del art. 6.2 b), conforme al cual y conforme a la única interpretación que razonablemente puede hacerse, como se dijo, son sindicatos más representativos, y pueden ejercer en un ámbito específico todas las funciones atribuidas a tales sindicatos, aquellos de dicho ámbito que estén afiliados, federados o confederados a una de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma. De hecho, como alegan los recurrentes, el Proyecto permite que determinados sindicatos o entes sindicales que no acrediten la implantación mínima del 10 por 100 prevista en el art. 7.2, en un ámbito territorial y funcional específico, puedan ejercer en dicho ámbito las funciones ligadas a la mayor representatividad.

Aparte de mostrar las distorsiones que tal previsión puede ocasionar, la argumentación de los recurrentes se funda en que la mayor representatividad sólo puede apoyarse en la implantación en cada ámbito específico. En palabras del representante del Gobierno Vasco, la implantación real referida a ámbitos concretos, bien sean territoriales o funcionales, se configura como un elemento esencial del principio de representatividad. La regulación legal vulneraría, en consecuencia, el art. 37.1 de la CE, pues sólo el reconocimiento en cada ámbito por los trabajadores confiere la función de interlocutor válido en el mismo, y el 28.1, ya que se otorga capacidad representativa a organizaciones en ámbitos en que los trabajadores no les han otorgado representatividad real. En opinión de los sesenta y cinco Diputados recurrentes, el precepto desnaturaliza el principio de representatividad que el Tribunal Constitucional ha vinculado a una real y eficaz implantación en el ámbito de actuación correspondiente. Se ha olvidado, se

añade, que la mayor representatividad requiere como condición «sine qua non» el «prius» que la real representatividad en el ámbito en que se reconozca; y sólo cuando concurra aquella condición de representatividad y la eficacia en la tutela de los intereses de los trabajadores así lo requiera, en evitación de una excesiva atomización sindical, puede ser procedente seleccionar a determinadas organizaciones, confiriéndoles «ex lege» la condición de más representativas para muy concretas y limitadas funciones. La falta de respeto al principio de representatividad supondría, por último, que la selección de los sindicatos más representativos no se realiza con criterios objetivos y razonables, sino arbitrarios y, por tanto, discriminatorios. Estos efectos vician, para los recurrentes, la totalidad de las funciones atribuidas, al ser concedidas a quien no posee implantación y ser negadas a quien la tiene muy superior pero no alcanza el 10 por 100.

Los órganos de la Comunidad Autónoma Vasca recurrentes argumentan, junto a lo anterior, que la regulación legal supone la introducción en el seno de la Comunidad Autónoma de organizaciones sindicales más representativas de carácter estatal en distintas condiciones que los sindicatos intracomunitarios.

Cabe señalar al respecto que **la valoración del criterio de irradiación es enteramente ajena al hecho comunitario. El establecimiento de un marco autonómico de relaciones laborales,** a que expresamente se refiere el representante del Gobierno Vasco, **como opción política legítima que es, no puede ser objetada jurídicamente, pero no constituye una exigencia constitucional en atención a los preceptos constitucionales que atribuyeron la competencia legislativa y reglamentaria exclusiva del Estado en materia laboral, y que consagran la unidad económica del Estado.** Por ello, **no pueden configurarse las Comunidades Autónomas como compartimientos estancos en relación al Estado y entre sí, que impidan la interacción descrita; si tal interacción no es válida, lo será por no resultar admisible la disociación entre representatividad e implantación, no porque los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas constituyan una dificultad adicional.**

La introducción del criterio de la irradiación, que no es una creación del Derecho español, ha ido adquiriendo una importancia progresiva en los últimos años en todos los Ordenamientos que conocen el principio de representatividad. Su valoración como criterio de atribución de la mayor representatividad, y de las funciones ligadas a ella, debe partir de los principios exigidos a todo criterio según se ha establecido por la doctrina de la OIT y especialmente por este Tribunal en las Sentencias antes citadas. El criterio en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno, que sólo surge cuando tal criterio introduce diferencias de trato entre organizaciones sindicales y por qué introduce dichas diferencias. Por ello, la adecuación o no a la doctrina de la representatividad en la que insisten los recurrentes carece de relevancia a efectos constitucionales. **El que el legislador, en atención a finalidades que sólo a él compete establecer, haya decidido potenciar la actividad sindical mediante la extensión de un sistema de mayor representatividad, es una decisión política no controlable judicialmente, salvo si se vulnera la obligada igualdad de trato a los sindicatos, que sólo admite aquellas diferencias que estén justificadas, o si impide el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y de sus organizaciones.** Esto último, sin embargo, no ocurre en el presente caso, puesto que, como hemos visto, **la representatividad por afiliación, federación o confederación, no es el único criterio de medición, de forma que no impide que quienes no pertenezcan a las organizaciones más representativas puedan igualmente alcanzar la representatividad y ejercer las funciones en los concretos ámbitos de ejercicio; y que la mayor representatividad estatal o comunitaria, que permite irradiarla a las organizaciones afiliadas, arranca de un dato objetivo, que es la voluntad de los trabajadores.** No hay, pues, razón suficiente para estimar que el criterio no se ajusta a los mandatos constitucionales. Vista la cosa en su conjunto, **el principio de equivalencia entre representatividad e implantación, básico en el Proyecto, tampoco puede considerarse roto, como afirman los recurrentes, sino que aparece complementado mediante el criterio de la irradiación, en aras de la opción del legislador en favor de la potenciación de las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que asegure la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales de los trabajadores frente a una posible atomización sindical,** en la línea de las consideraciones de las Sentencias de este Tribunal antes citadas al respecto.

14.

Los recurrentes impugnan asimismo el criterio determinante de la mayor representatividad «a nivel de Comunidad Autónoma», tachándolo de discriminatorio, comparado con el de la mayor representatividad «a nivel estatal», y acusándolo de favorecer, en consecuencia, los sindicatos de ámbito estatal, con las lógicas incidencias en la autonomía comunitaria.

Es un hecho que los requisitos exigidos para que un sindicato alcance la condición de sindicato más

representativo no son los mismos «a nivel de Comunidad Autónoma» que «a nivel estatal», pues para lo primero se exige [art. 7.1 a)] «una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los Comités de empresa y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes»; o sea, frente al 10 por 100 estatal, el 15 por 100 y 1.500 representantes.

El Abogado del Estado justifica la diferencia de porcentaje por el distinto ámbito de medición y el distinto número de sujetos que concurre, y la exigencia del número mínimo de representantes por la necesidad de requerir una importancia numérica uniforme, dada la heterogeneidad de los ámbitos, no siendo, a su juicio, discriminatoria en relación al Estado, pues en el 10 por 100 estatal está ya implícita la posesión de tal número de representantes.

Para enjuiciar desde la perspectiva constitucional estas exigencias mayores impuestas por el legislador para obtener la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma, es preciso tener en cuenta que el Proyecto impugnado concede (art. 7.1, apartado 2.º) a tales sindicatos no sólo las mismas prerrogativas que a los de nivel estatal en el ámbito específico de la respectiva Comunidad, sino también «la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades u organismos de carácter estatal». El papel reservado así a dichos sindicatos en el ámbito estatal tiene como contrapartida los peculiares requisitos que en orden a la representatividad les han sido impuestos.

En atención a lo que se acaba de decir, **no es irrazonable exigir de los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma unas condiciones adicionales que garanticen su relevancia no solamente en el interior de la respectiva Comunidad, sino también en relación con el conjunto nacional y que eviten al mismo tiempo las distorsiones que resultarían de la atribución de los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial y que representen a un número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo demás, ello está, de un modo complementario, en la línea del criterio de la irradiación antes considerado, con el designio de favorecer, como ya hemos comprobado, la presencia en los distintos ámbitos de actuación, de los intereses generales de los trabajadores y prevenir una posible atomización sindical, considerada como perjudicial para aquéllos. La disposición obedece, así, a una voluntad del legislador de que los interlocutores sociales, por parte de los trabajadores, lo sean con el peso adecuado a la realidad global del mundo del trabajo en el marco de la economía nacional; opción legislativa que no puede calificarse de discriminatoria, por tener una justificación razonable, no siendo la regulación propuesta desproporcionada para conseguir la finalidad pretendida.**

15.

Además de la impugnación de los arts. 6 y 7 del Proyecto en los términos que acabamos de considerar, algunos de sus preceptos son también impugnados por los recurrentes, por estimar que vulneran el orden competencial derivado de la CE y los Estatutos de Autonomía (ya en general, ya con expresa referencia al Vasco). Se trata de los artículos: 1) 6.3 a), en cuanto determina que los sindicatos más representativos estatales podrán ejercer la representación institucional en organismos de la Comunidad Autónoma, que vulneraría los arts. 148.1.1.º de la Constitución, 10.2 del Estatuto Vasco y otros preceptos similares de otros Estatutos, por pertenecer a la Comunidad la determinación de las condiciones que deben reunir los sindicatos para acceder a la representación en sus instituciones de autogobierno; 2) 6.3 c), en cuanto atribuye a los sindicatos más representativos estatales el derecho a participar en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas, que vulneraría los arts. 148.1.1.º de la CE y 10.4 del EAPV, que atribuyen a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de Estatuto de Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local; 3) 6.3 e), en cuanto atribuye a los sindicatos más representativos estatales el derecho a promover elecciones para los órganos de representación en las Administraciones Públicas, que vulneraría los arts. 148.1.º de la CE y 10.4 del EAPV, por igual razón; 4) 7.1, en cuanto determina las condiciones para ostentar representación institucional ante órganos de la Comunidad, que vulneraría los arts. 148.1.º de la CE y 10.2 del EAPV, por iguales razones que el art. 6.3 a); 5) disposición adicional segunda, 2, al reservar el Estado la regulación de los órganos de representación de los funcionarios en las Administraciones Públicas, que vulneraría los arts. 147, 148.1.1 y 149.1.18 de la CE, así como 10.2 y 10.4 del EAPV, por corresponder a la Comunidad tal regulación en su ámbito.

De esta enumeración se desprende que **son dos núcleos temáticos lo que suscitan dichas impugnaciones. El primero se refiere a la competencia para determinar los requisitos que atribuyan a los sindicatos la representación institucional ante órganos comunitarios; el segundo, a la competencia de ordenación en la Comunidad y en la Administración Local de los**

**procedimientos de participación de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo.**

Al primero corresponden los arts. 6.3, a), 7.1 y disposición adicional segunda, 2; al segundo, los arts. 6.3, c), 6.3, e), y también la disposición adicional segunda, 2.

16.

Con respecto al primer grupo de impugnaciones, se alega por los recurrentes que la competencia de la Comunidad deriva en los arts. 148.1.1.º de la CE, que la facultad para asumir competencias en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno», y 10.2 del EAPV, que le atribuye la competencia exclusiva para «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto», y se cita la Sentencia de este Tribunal núm. 35/1982, de 14 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 28), que avalaría la tesis sostenida.

En dicha sentencia el Tribunal se refirió en primer lugar a aquellos órganos que forman parte de un Servicio del Estado cuya creación venga determinada por la legislación laboral a cuya ejecución han de servir, que pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma (art. 12.2 del EAPV), pero ésta deberá respetar estrictamente los preceptos que acerca de su composición, su estructura y sus funciones contengan la legislación. Respecto de los órganos que no están integrados en servicios del Estado, se decía que «la Comunidad dispone de mayor libertad de acción, pero ni puede encomendarles el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación». Para los recurrentes, en estas precisiones se agotan las limitaciones posibles a la facultad de organización de los órganos de autogobierno.

Aunque sólo se precise así por el Parlamento Vasco, es indudable que los recurrentes se refieren, exclusivamente, a las instituciones que sirvan a la política propia de los poderes vascos, creados por el propio Estatuto, o por las Leyes de su Parlamento (artículo 10.2 del EAPV). Expresamente por el Parlamento Vasco, y tácitamente por los demás recurrentes, se entiende que los restantes organismos de naturaleza estatal, y al servicio de la política laboral general del Estado, entendido éste como la suma de poder central y poderes autonómicos, tendrán que ajustarse a la composición que determine el Estado, por derivar de la reserva de facultades que en materia de trabajo establece el art. 149.1.7.ª de la CE en su favor. Esta propia aceptación de la competencia del Estado en la materia excluye el conflicto y convierte en innecesaria cualquier consideración, si bien cabe añadir que aquella competencia estatal es expresamente reconocida por el Estatuto Vasco en la materia que aquí importa, cuando su art. 18.5 remite a la Ley estatal la determinación de los términos en que habrán de participar en los organismos de Sanidad y Seguridad Social los ciudadanos y los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales.

Reducido el conflicto, pues, a aquellas instituciones, cabe señalar que **la competencia exclusiva de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» lo es «dentro de las normas del presente Estatuto», y por tanto, con los límites que deriven del mismo, y con los que se desprenden de la competencia estatal en las materias a que se pueda afectar con el ejercicio de la facultad de autoorganización.**

**Las normas impugnadas respetan las competencias de la Comunidad, pues se limitan a establecer los requisitos para alcanzar la condición de sindicato más representativo, cuya fijación pertenece al Estado, que, posteriormente, repercutirá sobre las funciones previstas. Pero si se parte de estas funciones se llega a igual conclusión. Pertenece a la Comunidad determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos. Pero decidido ello, el Estado puede, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determinar qué sindicatos habrán de ser convocados u oídos en todo caso. Esta determinación no limita las facultades propias de las Comunidades Autónomas, pues, como ya hemos dicho antes, ello no obsta a que las Comunidades autónomas puedan incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de sindicatos distintos a los hasta ahora contemplados.**

17.

En este mismo orden de cuestiones, los apartados c) y e) del art. 6.3 del Proyecto y su disposición adicional segunda, 2, se impugnan por considerar que la regulación de los órganos de representación de los funcionarios de la Administración Autónoma y Local, así como de la forma de participación en la determinación de las condiciones de trabajo en dichas Administraciones, es competencia de la Comunidad. Se cita, en este caso, de nuevo el art. 148.1 primero de la Constitución («organización de sus instituciones de autogobierno»), y, especialmente, el art. 10.4 del Estatuto Vasco, que atribuye a la



Comunidad la competencia exclusiva en materia de «Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución».

**No ofrece duda que la determinación de los procedimientos, en virtud de los cuales los funcionarios participen en la fijación de sus condiciones de trabajo, constituye una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, cuya regulación compete al Estado, según el art. 149.1.18 de la Constitución, tanto atendiendo a su propio contenido y función en dicho régimen, como a la necesidad de garantizar en este punto una fundamental igualdad de todos los funcionarios en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales.** En este sentido se pronunció claramente la Sentencia de este Tribunal núm. 57/1982, de 27 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), que considera la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de Administración Local como parte de las bases de competencia estatal. También cabe estimar que **las bases del régimen estatutario de los funcionarios incluyen los órganos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario, y deben ordenarse también en condiciones de igualdad. Y la determinación de los sindicatos que están facultados para participar en los procedimientos de fijación de las condiciones de trabajo, así como convocar elecciones a los órganos de representación, poseen la doble condición de formar parte de las bases de dicho régimen estatutario, y constituir un desarrollo de la libertad sindical** (pues se refieren a las funciones sindicales, e inciden en la competencia entre sindicatos), **atribuido al Estado por los arts. 81.1 y 149.1.1.º de la CE.**

Por lo que se refiere a la remisión que la disposición adicional segunda, 2, hace a la Ley (del Estado) para regular los órganos de representación de las Administraciones Públicas, no vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma para regular el estatuto de sus funcionarios y de su Administración Local, pues esta competencia, se reconoce sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Es obvio que, correspondiendo al Estado las bases de dicho régimen, la regulación estatal ha de limitarse a lo que tenga el carácter de tal, sin que pueda invadir la competencia reguladora propia de la Comunidad. Nada en la disposición adicional segunda, 2, permite considerar que ello se haya producido o deba producirse por mandato del Proyecto. En el supuesto en que la legislación que se dicte en el plazo previsto exceda del contenido mínimo autorizado, será dicha legislación la que vulnerará el bloque constitucional. Por otra parte, la disposición adicional segunda, 2, no altera la situación existente. Compitiendo a la Comunidad la regulación del Estatuto de sus funcionarios y de la Administración Local, podrá ejercerla, siempre que respete las bases de la legislación del Estado (según dijo la sentencia número 57/1982 citada). La norma impugnada, que según la disposición final segunda del Proyecto no tiene naturaleza orgánica, y que remite a una legislación también no orgánica, ni impide ni dificulta el ejercicio de dicha competencia en la actualidad.

18.

Los 65 Diputados recurrentes impugnan finalmente el art. 11.1 del Proyecto, según el cual «en los convenios colectivos podrán establecerse cláusulas por las que los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación atiendan económicamente la gestión de los sindicatos representados en la comisión negociadora, fijando un canon económico y regulando las modalidades de su abono. En todo caso, se respetará la voluntad individual del trabajador, que deberá expresarse por escrito en la forma y plazos que se determinen en la negociación colectiva». Los recurrentes consideran que este precepto vulnera los arts. 1.1, 7, 9.3, 28.1 y 37.1 de la CE. Aparte de efectuar un detenido análisis doctrinal de la figura, y cuestionarla desde la perspectiva derivada del Código Civil, entiende que el canon por negociación colectiva constituye una forma de presión larvada sobre los trabajadores en relación a su afiliación, no justificada ni en el diseño legal de la negociación colectiva ni en poder específico alguno del sindicato, y que el canon no puede ser objeto de la negociación colectiva, pues ésta implica una relación recíproca de derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios, y no permite el establecimiento de obligaciones de los trabajadores, representados frente al sindicato representante.

Del propio tenor literal del precepto se deduce que la cuantía total a percibir por los sindicatos representados en la comisión negociadora no podrá exceder de los gastos que por todos los conceptos ocasione la negociación del respectivo convenio. Y, asimismo, que habrá de respetarse la voluntad individual del trabajador, como indica el art. 11.1 del Proyecto, lo que implica que cada trabajador, en la forma y plazo que se determinen, podrá mostrar su conformidad (art. 11.1) con que se le descuente el canon sobre los salarios que le correspondan, sin que sea admisible la imposición del canon a reserva de la voluntad en contrario, y sin que se pueda exigir tampoco una manifestación negativa de voluntad, que supondría, sin duda, una presión sobre el trabajador. **Sí, pues el canon, por negociación colectiva que**

**el Proyecto permite fijar, es sólo el voluntariamente asumido por el trabajador, no cabe afirmar que afecte a la libertad sindical, bien entendido que el canon de negociación, dado su carácter y finalidad específica, no puede confundirse en ningún caso con la cuota sindical que deben abonar a cada sindicato los trabajadores que forman parte del mismo.**

Sólo queda la impugnación relativa a la admisibilidad de la negociación misma de tal canon desde la perspectiva de la naturaleza y contenidos de la negociación colectiva. En opinión de los recurrentes, el convenio colectivo sólo puede regular derechos y obligaciones recíprocos de empresarios y trabajadores, y nunca obligaciones de los trabajadores representados frente al sindicato representante. Ello se deduciría de los términos empleados por el art. 37.1 de la C.E. («negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios»), y del art. 85.1 del Estatuto de los Trabajadores.

Si se omite toda consideración sobre este precepto legal, pues en caso de tener el significado que se le atribuye habría sido modificado por el Proyecto, no parece que pueda obtenerse del texto del art. 37.1 de la CE una prohibición del canon, cuya inconstitucionalidad no derivaría de un mandato o prohibición expresa de la Constitución, sino de una deducción lógica sobre la naturaleza que doctrinalmente se otorga a la institución; pudiéndose razonablemente entender que la reciprocidad que implica el término «entre» se refiere a una reciprocidad procedimental, y no de derechos y obligaciones. **Siendo el canon de negociación, por su objeto, una cláusula de potenciación de los sindicatos, y estando vinculado al propio acto que lo establece, por estar su causa en la negociación misma entendida como un servicio a todos los trabajadores afectados, no es figura extraña a la negociación colectiva.** Por lo demás, y como es claro, **la negociación no podrá referirse a la determinación de la cuantía del canon, sino a la asunción por el empresario del deber de descontar su importe, en los términos y con el alcance expuestos anteriormente.**

FALLO

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.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 29 de julio de 1985.-Manuel García-Pelayo y Alonso.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Angel Latorre Segura.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Francisco Rubio Llorente.-Gloria Begué Cantón.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdaguer.-Firmados y rubricados.