

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14532 *Sala Primera. Sentencia 147/2001, de 27 de junio de 2001. Recurso de amparo 2.642/96. Promovido por la Unión Sindical Obrera en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su demanda contra la Consellería de Traballo e Servizos Sociais da Xunta de Galicia sobre subvenciones a las centrales sindicales.*

Supuesta vulneración del derecho a la libertad sindical: subvenciones diferentes para las centrales sindicales más representativas justificadas objetivamente.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2642/96, promovido por la Unión Sindical Obrera (USO), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Adela Gilsanz Madroño y asistida por el Abogado don José López Coira, contra la Orden de 18 de mayo de 1993 de la Consellería de Traballo e Asuntos Sociais de la Xunta de Galicia (DOG 9 de junio de 1993), por la que se regula el régimen de las subvenciones a las centrales sindicales, y contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1996, que resuelve el recurso de casación núm. 2648/94 interpuesto por USO contra la Sentencia dictada el 15 de noviembre de 1993 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Unión General de Trabajadores de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez y asistida por el Letrado don Pedro Blanco Lobeira. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de junio de 1996, doña Adela Gilsanz Madroño, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de la Unión Sindical Obrera (USO) interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1996 confirmatoria de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia el 15 de noviembre de 1993, que se tramitó con el núm. 7703/93 por el procedimiento de

la Ley 62/1978, en el que se impugnaba la Orden de la Consellería de Traballo e Servizos Sociais da Xunta de Galicia, de 18 de mayo de 1993, reguladora del régimen de subvenciones a las centrales sindicales para dicho año.

2. Los hechos más relevantes, de los que trae causa la demanda, son los siguientes:

a) El sindicato solicitante de amparo inició proceso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, contra la Orden de la Consellería de Traballo e Servizos Sociais da Xunta de Galicia de 18 de mayo de 1993, en la que se regulaba el régimen de subvenciones a las centrales sindicales. El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 15 de noviembre de 1993. La Sentencia declaró que «aunque es cierto que la parte actora queda relegada en cuanto a las subvenciones a que hacen referencia los Programas I y II en relación con las ayudas que se le dan a las Centrales más representativas para los Programas III y IV, ello es consecuencia de un acuerdo que en su día fue tomado por la Mesa de concertación y que, además, no supone en ningún caso una injusticia en cuanto es consecuencia de los principios democráticos de la mayoría electoral, cuyo criterio de representatividad ha sido tomado de la propia Ley de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985, en la que tiene su apoyatura legal, no pudiendo hablarse de que el mismo solo es aplicable al campo laboral, cuando dicha Ley Orgánica se refiere a la promoción y protección de dichas centrales sindicales».

b) Recurrida esta resolución en casación por la Unión Sindical Obrera, el Tribunal Supremo dicta Sentencia el día 29 de abril de 1996 en la que se declara no haber lugar al recurso interpuesto. Sostiene la Sala de lo Contencioso-Administrativo que, en anteriores pronunciamientos de la Sala y Sección sobre subvenciones a organizaciones sindicales en que se ha planteado el problema de la posible discriminación en la concesión de ayudas y subvenciones a centrales sindicales ha afirmado «que las subvenciones previstas en las bases tienen por objeto compensar los gastos ocasionados por el desarrollo de su actividad sindical, que constituye causa objetiva y razonable y suficiente para considerar eliminada la discriminación de los sindicatos minoritarios respecto de los más representativos, pues resulta obvio que éstos tienen unos gastos que aquéllos no tienen, y que la Administración, al compensar dichos gastos a través de subvenciones, no incurre en discriminación pues da trato desigual a quienes se encuentran en desigual situación; ni tampoco incurre en vulneración de libertad sindical, pues no trata de potenciar a determinadas centrales sindicales y estimular la afiliación de las mismas con aquella medida, que está desprovista de cualquier connotación arbitraria». Por ello, declara que «de conformidad con esta doctrina es desestimable el único motivo en que se fundamenta el recurso».

3. El 28 de junio de 1996, la Unión Sindical Obrera interpuso recurso de amparo contra la Orden y las resoluciones referidas. En su demanda aduce vulneración de los derechos de igualdad y libertad sindical por la instauración de los programas de subvenciones por la Consellería de Traballo e Asuntos Sociais de la Xunta. Considera que se discrimina a unos sindicatos respecto de otros y que, salvo el Programa I destinado a todas las centrales sindicales y del que reconoce haberse beneficiado, el resto de programas suponen una injerencia de la Administración en su funcionamiento interno.

En particular, se alega que el hecho de que el Programa II establezca que los beneficiarios son «las centrales sindicales con implantación en la Comunidad Autónoma de Galicia, que hayan obtenido representantes en las elecciones celebradas en las empresas y en las Administraciones Públicas en 1990, durante el período de cómputo de resultados electorales de éstas referidos exclusivamente al ámbito de esta Comunidad» (art. 8) y que el art. 9 de la Orden asigne a las centrales sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma una ayuda de 5 millones frente al resto de las centrales con implantación en Galicia (como es el caso de USO) a las que se asigna una ayuda de un millón y medio, carece de justificación porque, con independencia del grado de representatividad que cada sindicato ostenta, todos han de cumplir las mismas tareas de defensa y promoción de los intereses que les son propios a los que refiere el art. 7 CE. La diferencia impide a USO y a otras centrales sindicales el desarrollo como entidades representantes de los intereses de los trabajadores, toda vez que ello significa una reducción de su capacidad de asesoramiento en materia social, lo que repercutirá en la formación de sus cuadros, etc, produciéndose, en última instancia, una injerencia de la Administración en el desarrollo libre e igualitario de todos los sindicatos, facilitando la expansión de unos y el colapso de otros.

En relación con los Programas III y IV de la misma Orden, la demanda alega que ceñir los beneficiarios a las centrales sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma en virtud de los resultados obtenidos en las elecciones celebradas en las empresas y en las Administraciones públicas en 1990, excluyendo a las demás centrales sindicales que, aun con implantación en la Comunidad son discriminadas, vulnera el derecho a la igualdad y la libertad sindical.

Entiende que la finalidad de la norma impugnada es la de ayudar a la consecución de fines sindicales (ayuda para el desarrollo de actividades sindicales, para la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional o planes de formación de cuadros y delegados sindicales) que deben incluirse en el art. 7 CE sin distinción alguna para los sindicatos, siendo carga de los órganos del Estado justificar la diferencia de trato, sin que la Administración demandada lo haya hecho en ninguna fase del procedimiento (STC 20/1985, de 14 de febrero). Y, aunque admite que el criterio de mayor representatividad y el de implantación son criterios constitucionalmente válidos, aduce que deben serlo sólo en aquellas materias que estén en conexión con los mismos y sólo cuando cumplan los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad, por lo que quedan fuera los supuestos en los que la promoción del sindicato más representativo resulte injustificada o desproporcionada (con cita de las SSTC 217/1988, 7/1990, de 18 de enero, y 32/1990, de 26 de febrero). En el presente caso entiende la parte recurrente que no existe proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. La finalidad de la norma es tan amplia que no permite para su consecución que el criterio de la representatividad sea proporcional, al ser las actividades objeto de las subvenciones actividades que no sólo inte-

resan a los sindicatos más representativos sino, por su naturaleza, a todos los sindicatos por igual.

4. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, con fecha 8 de julio de 1996, dictó providencia por la que se acordó «tener por recibido el escrito y los documentos adjuntos de la Procuradora Sra. Gilsanz Madroño interponiendo recurso de amparo en nombre y representación de USO, entendiéndose con aquélla la presente y sucesivas diligencias». En la misma providencia y en virtud de lo dispuesto en el art. 50.5 LOTC, se acordó conceder un plazo de diez días a la citada Procuradora para que aportara copias de las Sentencias dictadas por los Tribunales Supremo y Superior de Justicia de Galicia así como certificación acreditativa de la fecha de notificación de la Sentencia recurrida de la Sala Tercera del citado Tribunal Supremo, a efectos del cómputo del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC.

5. Por providencia de 28 de octubre de 1996, la Sección Primera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir comunicación al Tribunal Supremo, al Tribunal Superior de Justicia de Galicia y a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Galicia, para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso núm. 2648/94, del núm. 7703/93 y del expediente administrativo dimanante de la Orden de 18 de mayo de 1993, interesando igualmente el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la central sindical recurrente en amparo, a fin de que pudieran comparecer, en el plazo de diez días, en el presente proceso constitucional. La Unión General de Trabajadores de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez, se personó por escrito registrado en este Tribunal el 27 de diciembre de 1996. La Sección Segunda, por providencia de 3 de febrero de 1996, le tuvo por personado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, acordó dar vista de todas las actuaciones del recurso de amparo por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al solicitante del amparo y a la Unión General de Trabajadores de Galicia, para que dentro de dicho término pudiesen presentar las alegaciones que estimaran oportunas.

6. El 2 de abril de 1997, el Ministerio Fiscal interesó la traducción de oficio de la Orden cuestionada y el otorgamiento de un nuevo plazo de veinte días para evacuar alegaciones.

7. El 21 de marzo de 1997, presentó alegaciones don Miguel Torres Álvarez, Procurador de los Tribunales y de la UGT-Galicia, asistida por el Letrado don Pedro Blanco Lobeira, solicitando la denegación del amparo.

Tras poner de manifiesto que la central sindical recurrente en amparo fue beneficiaria de las subvenciones del Programa I y también de las previstas en el Programa II, entiende que los criterios utilizados para proceder al acceso y distribución de las subvenciones correspondientes a los Programas II, III y IV no vulneran en absoluto derecho alguno. Se alega que el modo de adjudicar las partidas se establece sobre un factor diferencial, no entre sindicatos, sino entre los sindicatos más representativos y los que no lo son, debiendo examinarse si el factor elegido es lo suficientemente relevante como para romper la igualdad de trato entre sindicatos. Partiendo de esta base, se argumenta que la STC 75/1992 reconoce que la atribución de una singular situación jurídica a los más representativos «parte de un hecho objetivo y cuantificable, que ni está a disposición ni es influido por los poderes públicos»; es considerada legítima por el Tribunal Constitucional y aconsejada por criterios de efectividad de la función sindical. Criterio de mayor representatividad introducido por la Ley Orgánica de Libertad Sindical y que es posterior a las Sentencias invocadas

por la recurrente. Asimismo, y con cita de esa misma Sentencia, se aduce que más allá del núcleo que es contenido de la libertad sindical, la Constitución no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado; que la prohibición de injerencia de la Administración no prohíbe las acciones públicas que pretenden promocionar el hecho sindical o incrementar la fuerza de los sindicatos existentes sin restringir la autonomía del sindicato; y, finalmente, que la posibilidad de establecer diferencias entre los sindicatos responde a una finalidad de aseguramiento de la efectividad de la propia actividad sindical.

8. La Sección Segunda, por providencia de 14 de abril de 1997, tuvo por recibidos los escritos del Ministerio Fiscal y del Procurador de la UGT-Galicia, y acordó suspender el plazo para formular alegaciones del art. 52 LOTC, así como requerir a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Galicia, para que, en el plazo de diez días, remitiese la Orden impugnada traducida al castellano. Por providencia de 19 de mayo de 1997, esta misma Sección tuvo por recibido el escrito de la Xunta de Galicia con el que se acompañaba la traducción solicitada y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, acordó dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo a fin de que presentaran las alegaciones que convinieran a su derecho.

9. El 13 de junio de 1997 la Procuradora de la Unión Sindical Obrera presentó escrito de alegaciones reiterando que el sistema establecido en la impugnada Orden de 18 de mayo de 1993 vulnera los arts. 14 y 28 CE. De nuevo se señala que la creación o mantenimiento por un sindicato de gabinetes de asesoramiento en materia de economía social, de gabinetes técnicos de formación ocupacional y de planes de formación de cuadros y delegados sindicales en la vida de un sindicato no puede depender de su consideración de «más representativo» y se precisa que mediante el presente recurso de amparo no se pretende que se le asigne a USO la misma cuantía de subvención por estos conceptos que a los sindicatos más representativos, al permitir el art. 14 CE un trato desigual a situaciones diferentes, pero sí que no se le excluya de los programas y de las subvenciones de la Administración pública aplicando el criterio de proporcionalidad.

10. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este Tribunal el 18 de junio de 1997, interesa la denegación del amparo al no resultar del proceso la lesión de los derechos fundamentales alegados.

En relación a la vulneración del principio de igualdad, entiende el Ministerio Fiscal que no se produce habida cuenta de que es la distinta representatividad de las centrales sindicales la que motiva una regulación diversa de sus ayudas y subvenciones públicas. Unas ayudas que se regulan de acuerdo a criterios generales y abstractos y en las que no se vislumbra intento discriminatorio alguno *ad personam* en contra de la central solicitante de amparo.

En relación a la alegada violación del art. 28.1 CE, entiende el Ministerio Fiscal que debe deslindarse de la anterior invocación (igualdad), pues no se trata de examinar que unas centrales reciban más ayudas que otras en el Programa I y que en el resto de las mismas USO no obtenga beneficios económicos por no ser más representativa pues, en tal caso, la alegación sería redundante con la anterior, sino que el verdadero núcleo de la queja reside en la quiebra del principio de proporcionalidad en el reparto de ayudas y subvenciones. Entiende el Ministerio Fiscal que la demanda pretende que las ayudas alcancen a todas las centrales sindicales sin exclusión alguna para hacer posible la «acción sin-

dical» y, por ello, ataca el criterio seguido por los Programas II, III y IV de la Orden impugnada donde USO no percibe cantidad alguna en concepto de subvención. A este respecto, resalta que la Orden objeto de recurso distingue entre «ayudas» y «subvenciones» a las centrales sindicales y que, pese al tenor literal de las rúbricas de los distintos Programas, sólo el primero de ellos supone una verdadera ayuda genérica «para el desarrollo de las actividades de las centrales sindicales durante el año 1993». En el resto se regulan subvenciones para temas concretos que presuponen una acción sindical más intensa con los consiguientes gastos que ello supone y que tienen un carácter más bien indemnizatorio. Finalmente, aunque se reconoce que las diferencias de trato entre los sindicatos deben cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (STC 7/1990, de 18 de enero), el Ministerio Fiscal precisa que tal norma general no supone, sin más, la necesidad de aplicar criterios estrictamente proporcionales en casos como el presente pues, como señala la STC 188/1995, de 18 de diciembre, «no toda reducción de las posibilidades de acción o capacidad del sindicato pueden calificarse de vulneración de la libertad sindical». De ahí que se hayan considerado acordes con las exigencias constitucionales facultades que sólo tienen los sindicatos más representativos, tales como la posibilidad de promover elecciones sindicales (STC 164/1993), gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (STC 263/1993), contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (STC 188/1995), etc.

11. La Sección Segunda, por providencia de 30 de junio de 1997, tuvo por recibidos los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal y de la Procuradora Sra. Gilsanz Madroño y, visto que en la resolución de 19 de mayo de 1997 se había omitido dar traslado del art. 52 LOTC al Procurador Sr. Torres Álvarez, a fin de que pudiera alegar o ampliar las ya presentadas, con vista de la traducción al castellano de la Orden de 19 de mayo de 1993 de la Xunta de Galicia, se le concede un plazo de diez días para que, con vista de todas las actuaciones, pudieran ampliar las alegaciones ya recibidas. Por escrito registrado el 23 de julio de 1997, el Procurador don Miguel Torres Álvarez, en representación de la UGT-Galicia, se ratificaba íntegramente en las alegaciones ya efectuadas. Por providencia de 28 de julio de 1997 se tuvo por recibido este escrito, quedando el presente recurso de amparo pendiente para deliberación y fallo.

12. Por providencia de 17 de mayo de 2001 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 21 de mayo de 2001, día en el que se inició el trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo se circunscribe a determinar si la Orden de 18 de mayo de 1993 de la Consellería de Trabajo y Servicios Sociales de la Xunta de Galicia vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE) y el derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE). Tal Orden regula el régimen de subvenciones a las centrales sindicales, conteniendo distintos programas con diversos beneficiarios. Así, mientras que algún programa contempla como beneficiarias al conjunto de las centrales sindicales (Programa I), en otros se otorga una preferencia económica a las organizaciones sindicales más representativas frente a las que tan sólo tienen implantación (Programa II), o bien se establece una reserva exclusiva y excluyente a favor de los sindicatos más representativos (Programas III y IV).

La Unión Sindical Obrera (USO) considera que la citada Orden vulnera el principio de igualdad y el derecho de libertad sindical al discriminar a unos sindicatos respecto de otros y permitir una injerencia de la Administración en su funcionamiento interno. En particular, por un lado, sin tachar de inconstitucionalidad el Programa I, recurre en amparo contra el Programa II de dicha Orden («Ayudas a las centrales sindicales para la creación o mantenimiento de gabinetes de asesoramiento en materia de economía social») aduciendo que la asignación de 5 millones de pesetas a las centrales sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, frente a la cuantía de un millón y medio que se asigna al resto de centrales con implantación en Galicia, como es el caso de USO, carece de justificación, habida cuenta de que todos los sindicatos tienen que cumplir las mismas tareas de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores y el establecimiento de una diferente cuantía supone una injerencia de la Administración que permite la expansión de unos sindicatos en detrimento de otros a los que reduce su capacidad de asesoramiento y formación de cuadros. Por otro lado, recurre también contra el Programa III («Ayudas para la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional») y el Programa IV («Subvención para planes de formación de cuadros y delegados sindicales»), porque ambos delimitan los beneficios a las centrales más representativas de la Comunidad Autónoma en virtud de los resultados obtenidos en las elecciones celebradas en 1990, excluyendo al resto aunque tengan implantación en la Comunidad Autónoma. La alegada vulneración de derechos fundamentales se extiende por el sindicato recurrente a las resoluciones que a lo largo del proceso han confirmado el criterio de la Orden recurrida, esto es, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1996 y la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de noviembre de 1993.

2. Para la resolución del caso se ha de examinar el origen y contenido global de la Orden impugnada.

La referida Orden trae su causa del Decreto 260/1990, de 27 de abril, de la Consellería de Trabajo y Servicios Sociales donde, con el fin de simplificar y racionalizar las convocatorias de ayudas y subvenciones y los procedimientos de tramitación de solicitudes, se establecen los principios y criterios generales que deben inspirar esta materia, dejando que las Ordenes específicas que se dicten los adapten según las necesidades concretas de cada una de ellas, tal y como declara su Exposición de Motivos. Entre las variadas ayudas o subvenciones que regula este Decreto se encuentran las de fomento de la economía social (art. 5), la formación ocupacional cofinanciada por el Fondo Social Europeo (art. 6), o la establecida para la elaboración y gestión de programas de formación profesional ocupacional, de promoción de empleo y desarrollo local, comarcal o autonómico que pueden solicitar entidades y asociaciones sin ánimo de lucro (art. 7), así como subvenciones directas a las centrales sindicales con implantación en la Comunidad Autónoma cuyo objetivo es «facilitar una ayuda compensatoria de los servicios de asistencia, representatividad y defensa que prestan a los trabajadores» y cuyos beneficiarios son las centrales sindicales con implantación «que alcancen el índice de representatividad que se determine en la orden de convocatoria de las ayudas» y «en la cuantía y proporcionalidad» que se establezca en la misma (art. 9).

La Orden impugnada, junto a las ayudas que venía regulando en años anteriores, como señala expresamente su Exposición de Motivos, incorpora «dos nuevos tipos de ayudas» en virtud de los Acuerdos alcanzados por la Xunta de Galicia con los sindicatos, aprobados por la Mesa General el 23 de octubre de 1992, «en los

que figura que la Consellería de Trabajo y Servicios Sociales subvencionará planes de formación de cuadros y delegados sindicales y gabinetes sindicales de formación ocupacional, señalándose que a dichos efectos se destinará crédito con destino a los sindicatos más representativos». La Orden, en su conjunto, «tiene por objeto el anuncio de las ayudas previstas en el art. 9 del Decreto mencionado, sobre subvenciones a las centrales sindicales con implantación en la Comunidad Autónoma de Galicia, para el desarrollo de sus actividades durante 1993, para la creación y mantenimiento de gabinetes de economía social, para la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional y para planes de formación de cuadros y delegados sindicales» (art. 1.1). A partir de esta declaración general se van concretando los diversos Programas.

El Programa I contempla la «ayuda para el desarrollo de las actividades de las centrales sindicales durante el año 1993» cuya finalidad es facilitar ayudas a las centrales sindicales con implantación en la Comunidad Autónoma «para las actividades que desarrollen en el año 1993».

El Programa II regula las «ayudas a las centrales para la creación o mantenimiento de gabinetes de asesoramiento en materia de economía social»; tiene como finalidad promover y apoyar la creación o mantenimiento de estos gabinetes (art. 5), exige que los gabinetes estén integrados, como mínimo, por dos titulados superiores, uno de los cuales debe necesariamente ser economista o licenciado en empresariales, y un auxiliar administrativo, contratados a jornada completa para la realización de las actividades propias de los gabinetes (art. 6), establece como beneficiarios a las centrales sindicales «con implantación en la Comunidad Autónoma de Galicia, que hayan obtenido representantes en las elecciones celebradas en las empresas y en las administraciones públicas en 1990, durante el período de cómputo de resultados electorales de éstas referidos exclusivamente al ámbito de esta Comunidad» (art. 8) y, finalmente, destina en concepto de ayuda «5.000.000 de pts. a cada una de las centrales sindicales más representativas de esta Comunidad Autónoma, de conformidad con lo establecido en el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y 1.500.000 pts. al resto de las centrales sindicales con implantación en Galicia que hayan obtenido representantes en el período de cómputo electoral señalado en el artículo 8.º» (art. 9).

El Programa III regula ayudas cuya finalidad es «la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional» (art. 10), de las que pueden beneficiarse «las centrales sindicales más representativas a nivel de esta Comunidad Autónoma» de conformidad con el art. 7 LOLS y en virtud de los resultados obtenidos en las elecciones de 1990 referidos exclusivamente al ámbito de la Comunidad Gallega, y para las que se establece una cuantía única de 3.333.333 pesetas para cada una de las centrales sindicales que lo soliciten (art. 13). El Programa IV, cuya finalidad es la de «facilitar y favorecer la formación de cuadros y delegados sindicales», tiene los mismos beneficiarios que el Programa III (art. 16) si bien se establece que el crédito que figura para su desarrollo en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Gallega «se distribuirá entre las centrales sindicales más representativas que lo soliciten, en proporción al número de representantes obtenidos» en el mismo período de cómputo electoral que el establecido en el Programa III (art. 17).

En todos los Programas la presentación de solicitudes exige una serie de requisitos formales, entre ellos, la aportación de una memoria explicativa de la actividad o actividades desarrolladas o que se vayan a desarrollar así como, tras ser concedidas las ayudas, una memoria de las realizadas, pudiendo procederse al reintegro de

las mismas cuando se incumpla la finalidad para la que fue concedida o la subvención exceda del coste de la acción.

3. A fin de resolver el presente recurso de amparo, junto con los Programas de la Orden diferenciados en la forma indicada, hemos de tener en cuenta la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

La libertad sindical se encuentra reconocida en el art. 28.1 CE, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente y que dicha libertad comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección sin que nadie pueda ser obligado a afiliarse a un sindicato. Por su parte, el art. 7 CE establece que los sindicatos de los trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, añadiendo que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución reconoce, por tanto, la libertad de creación de sindicatos y la libertad de éstos en el ejercicio de su actividad, sin que las Administraciones públicas puedan interferir en la actividad de las organizaciones sindicales, alterar con su intervención la libertad e igualdad en el ejercicio de la actividad sindical o discriminar a algún sindicato de modo arbitrario o irrazonable (STC 23/1983, 25 de marzo, FJ 2; STC 99/1983, de 14 de diciembre, FJ 2; STC 20/1985, 14 de febrero, FJ 2; STC 7/1990, de 18 de enero, FJ 2; STC 217/1991, de 17 de diciembre, FJ 3, o 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 4), produciéndose la discriminación proscrita cuando «la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (STC 20/1985, de 14 de febrero, FJ 2, y STC 75/1992, de 14 de mayo, FJ 4); debiendo valorarse la proporcionalidad de una medida en directa relación con la pérdida de posibilidades de acción de los sindicatos no protegidos por ella (SSTC 263/1994, de 3 de octubre, y STC 188/1995, de 18 de diciembre).

Este principio de igualdad entre organizaciones sindicales, que se acoge en la Constitución Española, ha llevado a este Tribunal, desde la STC 53/1982, de 22 de julio, a considerar aconsejable la interpretación conjunta de los arts 14 y 28.1 CE cuando la desigualdad de trato incide sobre el ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical. Es coincidente con este examen conjunto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 27 de octubre de 1975 —caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga— y de 6 de agosto de 1976 —caso del Sindicato sueco de conductores de locomotoras).

Este principio de igualdad de trato, connatural a un sistema de libertad y pluralidad sindical, no empece que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, este Tribunal haya admitido un trato desigual a los sindicatos que no vulnera el art. 14 CE cuando está basado en el criterio de la mayor representatividad. Entre otras razones, porque se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios (por todas, SSTC 98/1985, de 29 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 75/1992, de 14 de mayo; 67/1995, de 9 de mayo, y 188/1995, de 18 de diciembre) y porque la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE),

finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato (SSTC 98/1985, de 29 de julio, y 75/1992, de 14 de mayo) y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE (SSTC 53/1982, de 22 de julio, 65/1982, de 10 de noviembre, 98/1985, de 29 de julio, 7/1990, de 18 de enero, y 75/1992, de 14 de mayo). Diferencias de trato entre los sindicatos que, como también se ha dicho y en el marco de un problema de límites, tienen, no obstante, que cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 188/1995, de 18 de diciembre).

El concepto de mayor representatividad es, por tanto, un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido. Ahora bien, ello no significa que cualquier regulación apoyada en el mismo haya de reputarse como constitucionalmente legítima (SSTC 9/1986, de 21 de enero, y 7/1990, de 18 de enero), pues ha de reunir, además, los restantes requisitos exigibles y, singularmente, el de proporcionalidad. Requisitos muy determinados por la finalidad y efectos de la medida considerada y que han llevado a considerar conforme con las exigencias constitucionales algunas facultades de las que tan sólo gozan los sindicatos más representativos. Así, en coherencia con el origen del concepto de representatividad, consignado en el art. 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el criterio de la mayor representatividad se considera objetivo y razonable para establecer la participación de los representantes de los trabajadores en los organismos internacionales y desarrollar tareas de representación institucional (Informe 36, caso núm. 190, párrafo 195 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT y SSTC 53/1982, de 22 de julio, y 65/1982, de 10 de noviembre) y constituye un criterio válido para constatar la significación de las organizaciones que aspiran a desarrollar actividades que produzcan efectos más allá de sus afiliados, como la negociación colectiva de eficacia general (SSTC 73/1984, de 27 de junio, 98/1985, de 29 de julio). Asimismo, otras facultades de las organizaciones más representativas, tales como la posibilidad de promover elecciones sindicales (STC 164/1993, de 18 de mayo), gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (STC 263/1994, de 3 de octubre) o contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (STC 188/1995, de 18 de diciembre), también se han declarado justificadas por este Tribunal y no lesivas del derecho de libertad sindical.

Pero la mayor representatividad exige la correspondencia entre la conformación técnica de la representatividad y el tipo de función sindical, el nivel de ejercicio o las características de los intereses colectivos en juego, sin que pueda emplearse con cualquier propósito, de suerte que no toda utilización que de ella se haga es constitucionalmente aceptable, y no lo es aquella que utiliza los criterios selectivos para establecer un trato diferente respecto de materias que no guardan ninguna relación con ellos (SSTC 9/1986, de 21 de enero, FJ 3, y 7/1990, de 18 de enero, FJ 2). De ahí, por ejemplo, que este Tribunal haya considerado impropcedente la utilización del criterio de la mayor representatividad como regla para excluir a sindicatos que no son más representativos pero que, sin embargo, están implantados en un ámbito concreto (por ejemplo, SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 217/1988, de 21 de noviembre). De este modo, es razonable que se asegure la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales y del conjunto de los trabajadores y que se examine en cada caso la finalidad de la norma o de la representación institucional (como ocurrió en las SSTC

7/1990, de 18 de enero, 32/1990, de 26 de febrero, y 183/1992, de 16 de noviembre).

La tensión entre el principio de igualdad de trato entre los sindicatos y la promoción de algunos de ellos en virtud de los criterios objetivos antes expuestos, también se ha manifestado en materia de subvenciones a centrales sindicales. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu conforme al que hayan sido concebidas y aplicadas, y la medida en que tales subvenciones se concedan, en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos, precisando que las repercusiones que dicha ayuda financiera tenga sobre la autonomía de las organizaciones sindicales dependerán esencialmente de las circunstancias, sin que puedan ser apreciadas a la luz de principios generales, al tratarse de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso y habida cuenta de las circunstancias de ese caso (Informe 19, caso núm. 121, párrafo 180, e Informe 75, caso núm. 341, párrafo 101).

Este Tribunal tuvo ocasión de abordar el problema en las SSTC 20/1985, de 14 de febrero, 26/1985, de 22 de febrero, y en la 72/1985, de 13 de junio, en un supuesto donde la Ley de Presupuestos otorgaba la totalidad de la subvención a los sindicatos más representativos y excluía de las subvenciones a centrales sindicales minoritarias que, sin embargo, habían obtenido suficiente número de representantes sindicales como para participar en negociaciones de convenios colectivos en ámbitos provinciales e, incluso, nacionales en determinadas ramas de la producción. En ellas se declaraba que conculca la libertad sindical el criterio de la mayor representatividad como criterio exclusivo y excluyente para determinar el acceso de las organizaciones sindicales a unas subvenciones públicas cuya finalidad era susceptible de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen por la Constitución Española a todos los sindicatos sin distinción. Y ello, porque este tipo de subvenciones tiene incidencia en el orden competitivo entre los sindicatos, de modo que si fueren destinadas en exclusiva a los situados en el vértice según los resultados en las elecciones, situaría a éstos en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, produciéndose, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos.

4. En este marco se ha de examinar la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda de amparo, si bien desde la consideración de la Orden impugnada como una unidad y no como pretende la demandante a través de una parcelación de los Programas que en la misma se contienen.

Sobre esta base, debe señalarse que, como reconoce la recurrente, su solicitud para el Programa I fue atendida y que, de conformidad con la representatividad acreditada, obtuvo una parte de la ayuda establecida. Por ello precisamente, la demandante no impugnó este Programa y se concentró exclusivamente en cuestionar la constitucionalidad de los restantes, incluido el Programa II donde, como consta en las actuaciones y reconoce ella misma, percibió la cantidad estipulada.

Sin embargo, el sindicato recurrente impugna el Programa II porque aunque no opta por un criterio de exclu-

sividad —limitando los beneficiarios de la subvención a las centrales sindicales más representativas—, acoge un criterio de preferencia de éstas respecto al resto de sindicatos. Este Programa II contiene ayudas a las centrales sindicales para la formación; en concreto, «para la creación o mantenimiento de gabinetes de asesoramiento en materia de economía social». Sus beneficiarios son las organizaciones sindicales con implantación en la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que, en sí mismo considerado y en conjunción con el Programa I, cumple el requisito exigido por la STC 20/1985, de 14 de febrero, al no excluir a los sindicatos implantados de su ámbito aplicativo, sin que pueda alegarse que vulnera el derecho de libertad sindical el establecimiento de una «doble escala» por la que, frente a los cinco millones de pesetas que pueden solicitar las centrales sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, la cuantía se reduce a un millón y medio cuando se solicita por los sindicatos que cuentan únicamente con implantación.

En la demanda de amparo no se pone en cuestión la preferencia de los más representativos. Tampoco se combate la recepción en el Programa II de la elección de un factor diferencial basado en la mayor representatividad pues, como se ha dicho y se reconoce por la propia USO, se sustenta en un dato objetivo que puede ser legítimo para introducir diferencias de trato, siempre que el resultado al que aboque no sea desproporcionado por restringir el núcleo esencial de la libertad sindical, o por entorpecer en exceso el libre funcionamiento de los sindicatos, sometiéndolos a trabas o a controles (STC 75/1992, de 14 de mayo). Por el contrario, lo que cuestiona la Unión Sindical Obrera es si el criterio de distribución resulta conforme con el texto constitucional pues, a su entender, la escala está desprovista de una justificación objetiva, apreciada en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, y no existe una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (SSTC 20/1985, de 14 de febrero, y 75/1992, de 14 de mayo).

Sin embargo, en el presente caso, el criterio utilizado reúne el carácter objetivo exigido por este Tribunal. Como se ha reiterado, la mayor representatividad constituye un criterio válido constitucionalmente para introducir diferencias entre los sindicatos. De ahí que lo que deba verificarse sea si, en el supuesto enjuiciado, tal criterio es utilizado para introducir diferencias de trato irrazonables o desproporcionadas o si, por el contrario, a la vista de la finalidad y efectos de la medida, las diferencias pueden considerarse razonables y proporcionadas. Esta última conclusión es la que debe acogerse al no restringir el criterio utilizado por la Orden impugnada el núcleo de la libertad sindical y al basarse en una diferencia de trato justificada, razonable y proporcional, tanto si el examen de constitucionalidad se hace de modo particularizado, esto es, considerado en sí mismo y de modo aislado el Programa II, como si se examina desde una visión de conjunto de la Orden impugnada. Máxime cuando, como aquí ocurre, el recurrente, sobre quien recae la prueba de la desproporción, no aporta datos de los que inferir la insuficiencia o desproporción en el reparto.

La distinta cuantía, en primer lugar, no vulnera la libertad sindical. La elección de un criterio de prelación, primacía o ventaja, de por sí sin carácter exclusivo ni excluyente (a diferencia de lo que ocurría en la STC 20/1985, de 14 de febrero), impide entender que la mayor representatividad se utilice en el presente supuesto como un criterio obstativo de los derechos del resto de sindicatos a la realización de su actividad sindical y vulnere su derecho de libertad sindical. Por el contrario, en el Programa II impugnado, el sindicato recurrente, como él mismo reconoce, obtiene una cuantía económica destinada a crear o mantener gabinetes de eco-

nomía social. Desde esta óptica, no puede afirmarse que el Programa II le impida realizar las funciones que le son propias e incurra en vulneración de la libertad sindical, ni que el criterio acogido constituya una injerencia de la Administración en la competencia entre sindicatos.

En segundo lugar, el distinto tratamiento económico otorgado por el Programa II a los sindicatos más representativos respecto del resto de sindicatos implantados, tampoco puede considerarse desprovisto de una justificación objetiva y razonable al existir una relación de proporcionalidad que, al margen de que la opción adoptada sea la más deseable conforme a criterios de intensidad en el aseguramiento de los derechos fundamentales en presencia, no puede tacharse de discriminatoria por irrazonable. Es cierto que la doble escala no acoge expresamente un sistema escalonado y progresivo vinculado a criterios estrictamente relacionados con el mayor o menor grado de representatividad —pues la parcelación del reparto en sólo dos compartimentos estancos, no tiene en cuenta que en el bloque en que se encuadran los sindicatos a los que la LOLS vincula la mayor representatividad pueden convivir unos sindicatos «más representativos que otros» y en el bloque del resto de sindicatos unos con un mayor o menor grado de implantación. Pero a este Tribunal no le corresponda determinar cuál sería el criterio más acertado, conveniente políticamente o más conforme con los principios de la Constitución, lo que entrañaría juicios de valor o preferencia que este Tribunal no puede emitir (STC 53/1982, de 22 de julio, FJ 3).

El examen ha de limitarse a si el criterio acogido por la Administración se encuentra falto de justificación y es desproporcionado. Y no parece que así sea habida cuenta de que en la oposición cuantitativa que se establece entre sindicatos más representativos y aquellos con implantación, se encuentra implícita la real existencia de una mayor o menor carga organizativa necesaria para una eficaz puesta en práctica de las actividades a las que la cuantía se vincula y que, de modo razonable, justifica una distribución proporcionada no necesariamente progresiva. Máxime si se advierte que las diferencias entre las ayudas económicas que se dan a uno y otro tipo de sindicatos no generan una distancia o alejamiento desproporcionado y si se tiene en cuenta, como ha de ser, que el Programa I ya contenía ayudas para actividades generales que, por su genéricos fines, pueden ser destinadas por las centrales sindicales también a estos fines y respecto de las que el sindicato recurrente no ha justificado ni su insuficiencia ni su carácter desproporcionado. La medida de apoyo contenida en el Programa II de la Orden, por lo demás, no parece buscar unos efectos negativos para los sindicatos menos beneficiados, ni se revela como un mero mecanismo para desanimar la afiliación a unos sindicatos y para animar la afiliación respecto de otros concretos.

En consecuencia, el criterio acogido por el Programa II de la Orden impugnada reúne los criterios exigidos constitucionalmente al estar la diferente cuantía justificada, no ser irrazonable ni resultar desproporcionada.

5. Finalmente, deben examinarse las alegaciones que la demanda contiene en relación a los Programas III y IV relativos, respectivamente, a la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional y a planes de formación de cuadros y delegados sindicales.

Mantiene el sindicato recurrente que ambos Programas conculcan el derecho de libertad sindical reconocido constitucionalmente cuando limitan los posibles beneficiarios a los sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues ello supone establecer la reserva de una actividad, la creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional así como la formación de cuadros y delegados sindicales, a favor

de los sindicatos más representativos con exclusión de los restantes, sin que exista una justificación razonable y proporcionada, ya que la actividad que se ve afectada es propia del conjunto de los sindicatos. El incentivo de los sindicatos más representativos que lleva a cabo la Orden impugnada, en opinión del sindicato recurrente, supondría una injerencia de la Administración en el funcionamiento de las organizaciones sindicales y vulneraría la doctrina sobre subvenciones establecida en las SSTC 20/1985, de 14 de febrero, 26/1985, de 22 de febrero, y 72/1985, de 13 de junio, al excluir de su ámbito aplicativo a otras centrales sindicales que, como USO, pese a no ser más representativas, tienen sin embargo implantación en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Como puede comprobarse, el sindicato recurrente basa sus argumentos en la transcripción de la doctrina contenida en nuestra STC 20/1985. Sin embargo, un correcto análisis de la Orden impugnada impide semejante reduccionismo habida cuenta no sólo del tiempo transcurrido desde entonces y del modelo sindical que todavía se perfilaba, sino, sobre todo, por las diferencias que con aquél supuesto presenta la Orden ahora impugnada, al introducir nuevas y complejas variables a tener en cuenta, y por la propia configuración y contenido de la demanda de amparo que en este momento considera el Tribunal.

En el caso examinado por nuestra STC 20/1985, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 otorgaba la totalidad de la subvención prevista a los sindicatos más representativos y excluía de toda subvención al resto de centrales sindicales, independientemente de que acreditasen o no cierta representatividad. Tal proceder se consideró contrario al derecho de libertad sindical y al principio de igualdad porque la exclusión de toda subvención a otras centrales sindicales suponía una injerencia clara de la Administración en el funcionamiento interno de las organizaciones sindicales y una distorsión de su funcionamiento que no tenía en cuenta los resultados de las elecciones u otro dato acreditado no discriminatorio y que suponía una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a los Sindicatos beneficiados.

Por el contrario, la Orden impugnada ni contiene una exclusión total del sindicato recurrente de su ámbito de aplicación, ni se configura en su conjunto como un sistema de ayudas o subvenciones destinado únicamente a los sindicatos más representativos. Como reconoce la propia central sindical recurrente, la USO percibió subvenciones tanto del Programa I como del Programa II en cuantía correspondiente a su representatividad, con lo que la exclusión que daría lugar a la nulidad de la Orden, se desvanece respetándose en este sentido la doctrina ya mantenida por este Tribunal. La amplia configuración de las ayudas previstas en el Programa I, con genéricos fines y destinatarios, permite a las distintas centrales sindicales concurrentes destinar las subvenciones concedidas a los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que, en principio, se atribuyen por la Constitución a todos los sindicatos sin distinción (art. 7 CE). Esas ayudas pueden ser utilizadas por las distintas centrales sindicales para financiar aquellas actividades que razonablemente cada una de ellas estime pertinentes, incluidos los programas formativos que, en su caso, pudiera interesar desarrollar. Desde esta perspectiva, no pueda decirse que la central sindical recurrente ha quedado relegada o se le ha prohibido la realización de las actividades previstas en los Programas III y IV de la Orden impugnada.

Por ello, en realidad, lo que verdaderamente se impugna no es tanto la exclusión cuanto la menor cuantía que percibe en su globalidad el sindicato recurrente al no tener acceso a los Programas III y IV. Pero es éste ya otro problema y para resolverlo no se trata de enfocar

el caso como una exclusión de las ayudas contempladas en la Orden, sino de valorar si ésta puede utilizar el criterio de la mayor representatividad para justificar un distinto tratamiento sindical y si en el presente caso se ha producido una quiebra del principio de proporcionalidad en el reparto de las ayudas.

Y es aquí donde la Orden impugnada presenta cierta complejidad, al construirse sobre la base de Programas diversos con distinto alcance y beneficiarios. Este tipo de estructura interna que en su conjunto no excluye a los sindicatos con implantación cumple con la doctrina ya establecida por este Tribunal, pero plantea el problema de la proporcionalidad de las medidas en relación con la pérdida de posibilidades de acción de los sindicatos no favorecidos por la misma, de suerte que la simple estructuración en Programas de una Orden sobre subvenciones y ayudas no convalida, en principio y por este simple «hecho distributivo», la inexistencia de una vulneración del principio de igualdad y del derecho de libertad sindical, ya que es posible que, en el análisis casuístico que caracteriza la resolución de estos problemas, el recurrente demuestre la lesión alegada y una pérdida desproporcionada de sus posibilidades de acción incompatible, en tal caso, con las mencionadas exigencias constitucionales (SSTC 263/1994, de 3 de octubre, y 188/1995, de 18 de diciembre). Pérdida de posibilidades de acción e insuficiencia de recursos que no puede presumirse y que, en todo caso, debe demostrar el recurrente cuando no se le excluye del reparto de las subvenciones o ayudas estipuladas, sin que, para estos supuestos, sea de aplicación la precisión contenida en la STC 20/1985 tantas veces mencionada relativa a que es carga de los órganos del Estado justificar la diferencia de trato y no del recurrente ya que, en aquél caso, a diferencia del presente, la Ley de Presupuestos Generales no daba lugar a la duda en relación a la exclusión de todos los sindicatos que no fueran más representativos, constituyendo una prueba palmaria de marginación del resto de centrales sindicales.

Pues bien, partiendo de que el criterio de la mayor representatividad constituye un criterio objetivo y constitucionalmente válido por cuanto arranca de un dato objetivo que es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios (por todas, STC 188/1995, de 18 de diciembre) y de que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de atentado a la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la Ley (SSTC 187/1987, de 24 de noviembre, 235/1988, de 5 de diciembre, 188/1995, de 18 de diciembre), en el presente caso cabe afirmar que es la distinta representatividad la que motiva una regulación distinta de las ayudas y subvenciones públicas contenidas en la Orden impugnada. Como señala su Exposición de Motivos y se recoge en las actuaciones, los Programas III y IV impugnados traen su causa de los Acuerdos alcanzados por la Xunta de Galicia con los sindicatos, aprobados por la Mesa General el 23 de octubre de 1992, en los que se acuerda dotar con un crédito especial a los sindicatos más representativos para poner en marcha, con carácter experimental, dos nuevos programas. En esta primera experiencia, a fin de asegurar la eficacia de las subvenciones, se entendió conveniente distribuir el crédito presupuestario dispuesto entre las centrales sindicales más representativas por ser ellas las que cuentan con una especial audiencia, una práctica contrastada y con los medios adecuados a los fines que se persiguen mediante los dos nuevos programas. Este carácter experimental, unido a la falta de exclusión de la central recurrente del ámbito de las subvenciones reguladas por la Orden impugnada, permiten apreciar en su seno una justificación objetiva y razonable para

la utilización de un criterio válido que, en este caso y a falta de prueba en contrario, no parece desproporcionado, ni entorpece en exceso el libre funcionamiento de los sindicatos (STC 75/1992 de 14 de mayo).

En la medida en que la diversidad de trato no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable, resta por examinar si la Orden impugnada contiene una regulación de las ayudas desproporcionada y lesiva del derecho de libertad sindical de la central recurrente. El sindicato recurrente aduce que los Programas III y IV tienen una finalidad formativa que debe llevar de modo automático a una no exclusión por Programas y a una distribución proporcional del crédito establecido en cada uno de ellos como única vía para que la Orden no conculque el derecho de libertad sindical. Es cierto que en una consideración autónoma de cada uno de los Programas contenidos en la Orden el Programa III pero, en especial, el Programa IV, por el que se regulan las ayudas a la formación de cuadros y delegados sindicales, pudiera resultar contrario al pluralismo sindical y al tratamiento no discriminatorio exigido por los arts. 7 y 28 CE si se consideran aisladamente.

Sin embargo, y ello es especialmente relevante en el presente caso, además de que desde la consideración global de la Orden que venimos manteniendo la central recurrente podía haber destinado las ayudas recibidas con fines genéricos en el Programa I, tampoco la demandante ha realizado ningún esfuerzo probatorio tendiente a demostrar, siquiera mediante un panorama indicario, que haya sido discriminada con la estructura y configuración de los Programas contenidos en la Orden impugnada o que la misma aboque a un resultado desproporcionado en función de su representatividad o implantación. Aunque en hipótesis pudiera plantearse tal posibilidad, la demanda no contiene dato ni argumento alguno del que inferir tal resultado ni del que derivar la necesidad de un examen autónomo de los distintos Programas (tales como la justificación de la insuficiencia del crédito obtenido en uno de ellos y las mayores necesidades ocasionadas por la representatividad ostentada y los gastos previstos u ocasionados, la desproporción que en relación con su grado de implantación presenta la cuantía percibida, o cualquier otro extremo relevante), ni siquiera la existencia de indicios tendentes a demostrar una motivación o intención discriminatoria *ad personam* en contra de la central solicitante de amparo de la que inferir que la actuación pública constituye un mero mecanismo para desanimar la afiliación a dicho sindicato y para animarla respecto de otros, en cuyo caso la libertad sindical sería, obviamente, conculcada. En definitiva, no se demuestra ningún extremo que permita apreciar que el contenido o la estructura de la Orden impugnada priva al sindicato recurrente de medios inexcusablemente necesarios para que pueda realizar las funciones que le son propias, ni que produzca una desproporcionada reducción de la posibilidad de acción del sindicato cuya concurrencia hubiera llevado a apreciar la discriminación sindical.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de junio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.