

resoluciones judiciales. Lo que sucede es que, junto a tales efectos declarativos y de condena, el Estatuto de los Trabajadores [arts. 49.5, 45 c) y 48.1] genera determinados efectos «constitutivos» sobre la parte empresarial, quien, en virtud del contrato de trabajo en su día suscrito y tras la oportuna declaración judicial, ha de sufrir la carga de tener por extinguida, suspensa o vigente la relación jurídico laboral.

3. Realizadas las anteriores acotaciones de la legalidad ordinaria, nos encontramos ya en la situación de dar respuesta, desde el prisma del art. 24 de la Constitución, a la cuestión suscitada por la Sentencia del TCT impugnada y por la empresa recurrida: ¿la omisión de citación de dicha mercantil en el primer proceso de Seguridad Social le ocasionó indefensión y, por tanto, no le han de ser extensibles a ella los efectos materiales de la cosa juzgada de la Sentencia recaída en dicho proceso?

De secundar la tesis, sustentada por el Tribunal Central, la contestación a dicha pregunta ha de ser afirmativa, pues, no habiendo sido parte dicha empresa en aquel proceso y no encontrándonos en el supuesto contemplado por el art. 1.252.2.º del Código Civil (cuestiones de estado o de validez de testamentos) viene a faltar el requisito de la identidad subjetiva exigido por el párrafo primero del mismo precepto, por lo que ha de establecerse «la desvinculación de la empresa respecto de la referida resolución jurisdiccional». La mercantil recurrida en amparo invoca por su parte, la doctrina del litisconsorcio y el principio de audiencia para abonar por la confirmación de la resolución judicial impugnada en amparo.

Ninguna de estas tesis puede ser acogida. Que no estamos ante supuesto alguno de litisconsorcio, en sus distintas modalidades, no lo demuestra la inexistencia de relación jurídico material alguna entre las partes en el proceso de seguridad social y la empresa, hoy recurrida, que permita extender a ella los efectos materiales de la cosa juzgada o la existencia, al menos, de alguna norma procesal que conceda legitimación conjunta a alguna de aquellas partes y a la empresa para pretender o resistir conjuntamente dentro del proceso de Seguridad Social. Antes al contrario, como se ha indicado, el ordenamiento tan sólo concede legitimación al INSS y al trabajador, estándole vedado a éste último acumular cualquier pretensión distinta a la incapacidad frente a la empresa. Así, pues, al no ostentar dicha mercantil titularidad alguna sobre la relación jurídico material de Seguridad Social debatida, ni legitimación procesal alguna, no puede hablarse de la existencia de litisconsorcio alguno, ni siquiera de «interés directo» que permitiera su comparecencia en el proceso de Seguridad Social, pues la Sentencia de Magistratura en la que se declaró la ausencia de invalidez permanente en nada ha afectado a la esfera patrimonial de la empresa demandada. Por consiguiente, el procedimiento laboral transcurrió entre las únicas partes legitimadas y ninguna vulneración hubo del derecho de defensa de la mercantil recurrida en amparo, sin que dicha circunstancia le exonere de los efectos reflejos de la cosa juzgada que, por imperativo de la Ley, son connaturales a todo cese de la situación de suspensión de la relación de trabajo.

Por la misma razón, se ha de considerar a dicha mercantil incluida dentro de los límites subjetivos de la cosa juzgada y, por la misma, la exención efectuada por el TCT, desde una interpretación literal del art. 1.252.2.º del C.C., no puede ser acogida. Esta norma procesal, ubicada en dicho texto sustantivo, no pudo prever la totalidad de los efectos de las Sentencias que han de extender sus efectos a sujetos distintos a las partes procesales: los arts. 45.1 c), 48.1 y 49.5 del Estatuto de los Trabajadores constituyen otros tantos supuestos de extensión de los límites de los efectos reflejos de la cosa juzgada a terceros con los que hay que integrar hoy la declaración contenida en el referido art. 1.252.2 del C.C.

4. Una vez adquirida la firmeza de la Sentencia, de 29 de septiembre de 1986, por la que se declaró que la trabajadora no se encontraba en grado alguno de invalidez permanente, dicha Sentencia

había de producir todos los efectos de la cosa juzgada material, tanto su efecto negativo o de imposibilidad de volver a someter dicha declaración negativa de incapacidad a un ulterior proceso y prohibición de obtener otra resolución sobre el mismo objeto (*non bis in idem*), como su efecto positivo, conforme al cual el Juez posterior ha de partir necesariamente de dicha declaración judicial cuando haya de decidir sobre una pretensión de la que sea elemento perjudicial lo ya juzgado.

Pues, bien, este efecto «prejudicial» de dicha Sentencia, que fue respetado por el Magistrado de Trabajo núm. 2 de Valencia al declarar, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 45 y 48 E.T., nulo el despido efectuado por la mercantil demandada, ha sido gravemente vulnerado por la Sentencia del TCT, recurrida en amparo, al estimar a la hoy recurrente carente de declaración eficaz de aptitud para el trabajo y calificar, por tanto, al despido como inexistente. Mediante tales afirmaciones, la Sentencia impugnada, no sólo ha inaplicado este efecto prejudicial, sino que también ha vulnerado aquel efecto negativo al revisar una declaración judicial anterior sobre la aptitud laboral de la recurrente, que por ser objeto de una Sentencia firme ha de gozar de todos los efectos materiales de la cosa juzgada.

Sentado lo anterior, resulta indudable que la Sentencia impugnada ha infringido el derecho a la tutela que, por imperativo constitucional (art. 24.1), ha de ser «efectiva», lo que comporta, tal y como dispone el art. 117.3 y tiene declarado este Tribunal, la obligatoriedad de cumplir las Sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales (SSTC 119/1988, 33/1987, 33 y 34/1986, 15/1986, 176/1985, 155/1985, 106/1985, 65/1985, 109/1984, 67 y 61/1984, 77/1983, 32/1982), puesto que, de otro modo, las declaraciones judiciales se convertirían en meras declaraciones de intenciones (STC 26/1983), la satisfacción procesal de las pretensiones tuteladas definitivamente por la Sentencia sería platónica, se frustrarían los valores de certeza y seguridad jurídica consustanciales a la cosa juzgada y se vulneraría el mandato contenido en el art. 118 de la Constitución, cuyo primer destinatario han de ser los propios órganos jurisdiccionales del Estado, que, en un Estado de Derecho, han de respetar y quedar vinculadas por sus propias declaraciones judiciales, definitivas y firmes.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña María Salvador Ballester, y en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 30 de abril de 1987.

2.º Reconocer a la recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva.

3.º Restablecerla en el mismo y, para ello, retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia anulada, a fin de que el Tribunal Central de Trabajo (en la actualidad la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) dicte una nueva Sentencia no lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

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

Dada en Madrid a catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Món y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

618

Sala Primera. Sentencia 208/1989, de 14 de diciembre. Recurso de amparo 1.271/1987. CNT contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo número 17 de Madrid en reclamación sobre el derecho de libertad sindical, en relación con la propaganda institucional de las elecciones a órganos de representación de los trabajadores. Supuesta vulneración del artículo 28.1 C.E.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.271/87, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), sindicato adherido a la Asociación

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

I. Antecedentes

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

violación del art. 28.1, en relación con el art. 16.1 de la Constitución (C.E.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Con fecha 11 de febrero de 1989, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras relatar los antecedentes del caso y exponer lo que denomina la «organización española de la actividad sindical», según se deriva de la normativa vigente, señala, con cita de STC 98/1985, que la libertad sindical protege contra la ingerencia de los

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

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

II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

Centrada así la cuestión, ha de afirmarse, en principio, la legitimidad de la propaganda institucional desarrollada por la Administración

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

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

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

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

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

8. Procede concluir, pues, a la vista de lo expuesto, que, al no impedir la propaganda institucional la libre actividad de CNT en la defensa de sus posiciones abstencionistas, ni su actuación mediante secciones sindicales; al no resultar la existencia de tal propaganda descalificatoria o injuriosa respecto a CNT, y al no afectar a su representatividad en diversas instituciones, no se ha producido atentado

alguno a la libertad sindical de la recurrente. Por lo que ha de desestimarse el recurso planteado, y no acceder a las pretensiones deducidas por la actora.

FALLO

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

619 Pleno. Sentencia 209/1989, de 15 de diciembre. Conflicto positivo de competencia 631/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto 22/1985, de 7 de marzo, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Antonio Truyol Serra, don Fernando García Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 631/1985, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, respecto del Decreto 22/1985, de 7 de marzo, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador. Ha sido parte el citado Consejo de Gobierno, representado por el Abogado don Raúl Bocanegra Sierra, y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 4 de julio de 1985, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, presentó ante este Tribunal escrito de planteamiento de conflicto positivo de competencia frente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con su Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador, publicado en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 67, de 21 de marzo de 1985, haciendo el recurrente invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. Con fecha 8 de mayo de 1985, el Consejo de Ministros acordó dirigir al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias requerimiento de incompetencia respecto de la disposición mencionada, ya que ésta se había dictado sin que hubieran tenido lugar consultas previas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y sin que en la referida norma se previera la ratificación de dicho Ministerio, extremos, ambos, contemplados en el Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias. En consecuencia, la Comunidad Autónoma habría infringido el art. 12, d), de su Estatuto, al no efectuarse la colaboración con el Estado que aquél establece. Asimismo, el Decreto 22/1985 incurriría también en incompetencia, al derogar una norma estatal, la Orden ministerial de 9 de mayo de 1981, lo que únicamente el Estado puede hacer. Por todo ello, se requería al Principado de Asturias para que procediera a derogar el citado Decreto.

Recibido el requerimiento, el Consejo de Gobierno del Principado decidió, en su reunión del siguiente 30 de mayo, rechazarlo en lo atinente a la derogación del Decreto 22/1985, «por considerar que los motivos de infracción alegados se refieren a cuestiones puntuales del procedimiento de elaboración del Reglamento y de su contenido, pero que no afectan a su totalidad», y, en cambio, atender el requerimiento «en lo que se refiere a la infracción alegada del art. 12, d), del Estatuto de Autonomía para Asturias, modificando el citado Decreto con la incorporación al mismo, a continuación de su art. 2, de una disposición adicional del siguiente tenor literal:

«El Reglamento aprobado no producirá efectos en lo que respecta a la promoción y defensa de la Denominación de Origen «Cabrales» por la Administración del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, en tanto no sea ratificado por la misma.

Una vez producida, la ratificación será publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» y de la provincia.»

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

La Comunidad requerida resolvió atender el requerimiento también en lo concerniente a la disposición derogatoria, que fue sustituida por otra de este tenor:

«Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo preceptuado en el presente Decreto.»

Tales modificaciones se recogen en el Decreto 56/1985, de 30 de mayo («Boletín Oficial del Principado de Asturias» del 17 de junio).

El 26 de junio acordó el Consejo de Ministros considerar no atendido el requerimiento y ordenar a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional el planteamiento del conflicto.

3. En su escrito impugnatorio, el Abogado del Estado sostiene que el Decreto 22/1985, objeto del conflicto, supone una contravención clara y directa del Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias, en el que se precisa que al Estado le corresponde ser consultado previamente en esta materia [apartado B.1, c)] y la ratificación y asunción de los reglamentos de denominaciones de origen, a efectos de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional [apartado B.1 h)], sin que tales consultas y ratificación se hayan producido:

a) En cuanto a las consultas, éstas, de conformidad con el Real Decreto de Traspasos, han de ser «las necesarias», o sea, todas aquellas que resulten imprescindibles para llegar a un acuerdo entre ambas Administraciones. De existir en este caso consultas, lo fueron con relación a textos antiguos y no al texto definitivo del Reglamento, y además afectaban sólo a aspectos parciales, de modo que después se introdujeron importantes modificaciones hasta aprobarse un texto de cuyo contenido global no ha tenido conocimiento el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (I.N.D.O.) antes de la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias». Por todo ello, los escasos contactos mantenidos no pueden asimilarse a una verdadera colaboración.

b) En relación con la ratificación, es claro que la Comunidad Autónoma no puede distinguir, a efectos de la entrada en vigor del Decreto, entre el ámbito regional y el nacional e internacional. La ratificación necesaria del Estado es a todos los efectos, «sin que en el ordenamiento espacial quepa la sorprendente construcción de una norma válida en una Comunidad Autónoma, pero ineficaz en el resto del territorio nacional».

En este sentido —prosigue diciendo el Abogado del Estado— deben hacerse dos precisiones. La primera es que no cabría afirmar que la Comunidad se ha limitado a publicar la modificación del Reglamento, quedando siempre a salvo la posibilidad de que el Estado conceda o deniegue su notificación posterior. Semejante argumentación (que en cualquier caso no resuelve la ausencia de la previa consulta) tropezaría con el hecho de que nos encontramos con una norma autonómica plenamente eficaz y en vigor, sin que nada en ella limite o condicione el despliegue de sus efectos jurídicos; y, además, «el suponer viva la competencia estatal de ratificación o no ratificación, aparte de la enorme inseguridad jurídica que comportaría, conllevaría el entender una limitación de la eficacia de la norma que carece de base en la misma». Es, pues, evidente que la norma autonómica no se debió publicar sin la previa ratificación estatal y que, en todo caso, debió incluir expresamente en su texto que quedaba a reserva de la ulterior ratificación del Estado.

En segundo lugar, el Decreto impugnado invade la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior (art. 149.1.10.^a de la C.E.), al prever materias referentes al registro de exportadores (arts. 25, 32 y 49).

c) La violación del Decreto de transferencias obliga a examinar el carácter y significación de esta clase de normas, con el fin de precisar el alcance que pueda revestir su infracción. A este propósito, el Abogado del Estado evoca diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 25/1983, 76/1983, 88/1983 y 113/1983), considerando luego que, en cuanto en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, y conforme a un procedimiento directamente fundado en la Constitución y en el Estatuto, se asume por el Estado y por la Comunidad Autónoma una determinada interpretación de las reglas de distribución de competencias, la modificación unilateral de los criterios reflejados en el correspondiente Real Decreto de transferencias supone una vulneración del art. 147.2 de la C.E. y de la disposición transitoria cuarta del Estatuto