

competencia para conservarlo, desarrollarlo o modificarlo (arts. 149.1.8 C.E. y 27.4 E.A.G.), de conformidad, además, con la reserva que al respecto hace la Disposición adicional primera de la Ley citada 83/1980, relativa a la aplicación preferente del Derecho civil foral o especial, allí donde exista. Que existe en Galicia es presupuesto de la Sentencia y es algo que yo también acepto, en ejercicio de una interpretación extensiva y con el dato, al parecer real, de la duración indefinida de los arrendamientos rústicos en Galicia, antiguos, sean o no arrendamientos típicos y propios (renta determinada y duración temporal), regidos por la costumbre.

3. Resumen —y añadido— los datos de este voto particular:

a) Parto, como es natural, de la potestad autonómica gallega sobre su Derecho civil.

b) Admito que esas formas de relación contractual, arrendamientos, aparcerías, etc., pueden ser y son formas arrendaticias históricas del peculiar y propio Derecho civil foral gallego, aunque no figuren en la Compilación.

c) Por eso su regulación pertenece al Derecho civil gallego, hoy por Derecho consuetudinario, pero dentro de la competencia autonómica (art. 27.4 E.A.G.).

d) La Ley estatal (1935 y siguientes) no ha podido regular esas instituciones del Derecho civil propio gallego.

e) Los arrendamientos históricos gallegos, justamente por ser de Derecho consuetudinario, se rigen por sus usos en cuanto a su duración, y por lo que respecta al punto en conflicto.

f) La Comunidad Autónoma Gallega no tiene necesidad de establecer prórrogas con referencia a una Ley estatal, sino, en su caso, mediante una Ley o disposición autonómica en relación y con referencia a su Derecho consuetudinario civil.

g) Ni siquiera la Ley o leyes estatales pueden valer en este punto como Derecho supletorio, pues éste sólo es aplicable en defecto de Derecho propio vigente, aquí el Derecho consuetudinario gallego, que considera de duración indefinida los arrendamientos rústicos históricos.

h) Dado, pues, que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene exclusiva competencia sobre su propio Derecho civil, podría haber dispuesto, mediante Ley, la modificación del plazo (prórroga de «sus» arrendamientos rústicos históricos), transformando la fuente de su Derecho, de costumbre a Ley.

i) Lo que no pudo hacer —siempre, repito, en mi opinión— es modificar una Ley estatal, chocando frontalmente con una competencia ajena. Tampoco tenía necesidad de hacerlo, partiendo, como se parte, del dato afirmado de la no competencia del Estado para regular (o modificar) el Derecho consuetudinario de una Comunidad. Incluso, apurando la lógica, podría la Comunidad de Galicia haber requerido al Estado de incompetencia.

De acuerdo con lo anterior, reiteración de lo dicho en la deliberación de la Sentencia, el recurso del Abogado del Estado era admisible en parte, es decir, en lo que la Ley gallega suponía —o supone— de intromisión en la potestad legislativa estatal. El fallo debería haber declarado la inconstitucionalidad en ese punto y la constitucionalidad de la Ley autonómica en cuanto —aun con referencia equivocada a la Ley estatal— se limitaba a legislar sobre su propio Derecho civil.

Madrid, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Carlos de la Vega Benayas.—Rubricado.

27981 Pleno. Sentencia 183/1992, de 16 de noviembre. Cuestión de inconstitucionalidad 1411/1987. En relación con los artículos 3, 4.2, 5.2, 6.2, Disposición transitoria y Disposición adicional primera de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.411/87, promovida por la Sala Quinta del Tribunal Supremo respecto de los arts. 3, 4.2, 5.2, 6.2, Disposición transitoria y Disposición adicional primera de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. Han sido partes el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 2 de noviembre de 1987 tuvo entrada en este Tribunal el auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1987, en el que plantea cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 3, 4.2, 5.2, 6.2, Disposición transitoria y Disposición adicional primera de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, por posible violación de los arts. 14 y 28.1 C.E., que reconocen, respectivamente, los derechos de igualdad y de libertad sindical.

2. El Auto de planteamiento recae en recurso contencioso-administrativo, iniciado el 13 de agosto de 1986, al amparo de la Ley 62/1978, por la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), contra el Real Decreto 1.671/1986, de 1 de agosto, que aprueba el Reglamento de la Ley de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, por vulneración del derecho de libertad sindical y del principio de igualdad.

Tramitado el procedimiento se señaló para deliberación y fallo el día 2 de abril de 1987. Ese mismo día la Sala Quinta del Tribunal Supremo dictó providencia en la que acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 3, 5.2, 4.2, 6.2, Disposición transitoria y Disposición adicional primera de la Ley 4/1986, de los que son desarrollo reglamentario los arts. 7, 9.1, 11.1 a), 13.1 e), 17.1 b). Disposición transitoria y Disposición adicional segunda del Real Decreto impugnado en vía contenciosa. Tras la formulación de las correspondientes alegaciones, la Sala dictó Auto de 2 de julio de 1987, cuyo contenido es, en síntesis, el siguiente:

a) En los fundamentos jurídicos se afirma que la vulneración constitucional que el recurso contencioso-administrativo imputa al Real Decreto 1.671/1986 y, en concreto, a sus arts. 7, 9.1, 11.1 a), 13.1 e), 17.1 b), Disposición transitoria y Disposición adicional segunda del Real Decreto se predica, en realidad, de la Ley y

no del Reglamento que se limita a desarrollarla. Ello justifica el cuestionamiento de esos preceptos legales, en cuanto que utilizan el criterio de mayor representatividad sindical como determinante de mayores derechos en la cesión o en la intervención en la Comisión consultiva que ha de ser oída a los efectos de la cesión. En efecto, dado que «la norma reglamentaria que es ejecución y complemento de aquella otra de superior rango que la habilita se mantiene absolutamente dentro de los límites de esta norma de remisión» y que el Tribunal Supremo ha de conocer de la supuesta oposición entre el Reglamento y la Constitución, y habida cuenta de que está pendiente de resolver un recurso de inconstitucionalidad planteado ante el Tribunal Constitucional por el Defensor del Pueblo frente a los arts. 3 y 5 de la Ley 4/1986, en el que se cuestiona el criterio de la mayor representatividad a efectos de otorgar preferencia en la cesión del patrimonio sindical acumulado, si no se planteara cuestión, podría darse una contradicción entre la resolución relativa a la constitucionalidad del Reglamento y la relativa a la inconstitucionalidad de la Ley.

b) En cuanto a las dudas de constitucionalidad que afectan a los preceptos citados de la Ley 4/1986, las mismas arrancan del criterio de la mayor representatividad en relación con la cesión del patrimonio sindical acumulado. En efecto, la utilización del criterio de la mayor representatividad para legitimar el mejor derecho en la cesión del patrimonio sindical acumulado puede colisionar con los arts. 14 y 28 C.E., a la vista de la doctrina contenida en las SSTC 20/1985, 26/1985 y 72/1985, en relación con subvenciones a los sindicatos, y según los argumentos contenidos en la demanda de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo.

c) La Sala, en fin, tras insistir en que la validez de los preceptos cuestionados de la Ley 4/1986 es determinante del fallo a pronunciar respecto a los correlativos del Reglamento, procede a cuestionar la constitucionalidad de los arts. 3, 4.2, 5.2, 6.2, Disposición transitoria y Disposición adicional primera de la Ley 4/1986, de 8 de enero.

3. En providencia de 13 de noviembre de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acuerda admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de las actuaciones, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que, en el plazo de quince días puedan personarse y formular alegaciones, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

4. En escrito registrado el 26 de noviembre siguiente el Abogado del Estado se persona en el procedimiento y formula las siguientes alegaciones:

a) Destaca, ante todo, que la Sala proponente sólo ha ofrecido una justificación puramente procesal de las razones que le han movido a plantear la cuestión sin formular ningún tipo de consideración demostrativa de la inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados ni expresar siquiera una duda razonada sobre su acomodación al texto constitucional. En consecuencia, las condiciones para el planteamiento de la cuestión exigidas por el art. 35 LOTC sólo se cumplen en apariencia. Aunque es cierto que la constitucionalidad de la norma legal desarrollada puede incidir en el enjuiciamiento contencioso de la norma reglamentaria, ello no deja de ser una posibilidad puramente abstracta, carente de la más mínima concreción en el Auto que plantea la cuestión. En efecto, si se acepta la postura de la Sala, la cuestión de inconstitucionalidad queda reducida a una pura dimensión formal, permitiendo que un recurso contencioso-administrativo se convierta de hecho en un recurso de inconstitucionalidad directo, sin

que el órgano judicial proponente haya realizado por sí mismo ningún análisis previo, que sólo justifica en las dudas formuladas por el recurrente en la vía contenciosa.

b) Por otro lado, al aludir al proceso de inconstitucionalidad pendiente ante el Tribunal Constitucional, «sugiere el obstáculo de una especie de litis pendencia impeditiva del conocimiento del fondo del asunto», ante la posibilidad de pronunciamientos diversos en sede constitucional y contenciosa. Sin embargo, no se comprende qué contradicciones pueden producirse al ser distintas las funciones de la jurisdicción contenciosa, que ha de realizar un juicio de legalidad, y las de la jurisdicción constitucional, que ha de realizar un estricto juicio de constitucionalidad sobre la ley. Desde luego, la anulación por el Tribunal Supremo de la norma reglamentaria no implica en modo alguno vinculación del pronunciamiento de constitucionalidad a realizar por el Tribunal Constitucional. Y, si el Reglamento no fuera anulado y con posterioridad recayera Sentencia constitucional declarando la inconstitucionalidad de la Ley, el Reglamento dejaría de tener cobertura normativa, sin que su confirmación anterior por el T.S. pudiera hacerse valer frente a la eficacia *erga omnes* de la sentencia constitucional.

c) En cuanto al fondo, los únicos argumentos que se apuntan se relacionan con las dudas sobre el criterio de mayor representatividad, pero remitiéndose a un recurso del Defensor del Pueblo, lo que no supone cumplir los requisitos legales al no ofrecer razón alguna sobre las dudas que se formulan. Y si vale esa remisión, también el Abogado del Estado se remite a su oposición a dicho recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, el que se cuestionen preceptos legales diferentes a los impugnados por el Defensor del Pueblo no dota a la presente cuestión de ningún tipo de individualidad. Parece que la Sala proponente se ha limitado a identificar los textos de la Ley donde se alude a los sindicatos más representativos sin intentar la más mínima concreción del alcance de cada uno de los preceptos. En efecto, el art. 4.2 no establece ninguna forma de preferencia, sino que se limita a incorporar un elemento modal o condicional al objeto de la cesión, que es el que justifica las cesiones y permite en su momento extinguirlas. En la medida que exista preferencia por los sindicatos más representativos existirá también el gravamen inherente a la dedicación de los bienes. De este modo el precepto no guarda conexión alguna con la causa de la cuestión y por ello no fue incluido en la impugnación del Defensor del Pueblo. El art. 6.2 se limita a crear un órgano administrativo de representación paritaria, cuestión abordada en la STC 98/1985. No entraña ninguna forma de exclusión de las organizaciones no representativas sino una regla de proporcionalidad, al preverse en su desarrollo reglamentario la nominación de las más representativas en función de su grado de representatividad, teniendo en cuenta la necesaria limitación del número de miembros. No se ofrece ninguna explicación respecto a las disposiciones transitoria y adicional primera, incluidas en los preceptos cuestionados acaso por la intervención de la Comisión Consultiva en las resoluciones que ha de tomar la Administración al amparo de los referidos preceptos, cometido puramente informativo que no asume ningún significado vinculante.

d) Por todo ello, el Abogado del Estado solicita que se declare no haber lugar a la cuestión planteada.

5. En escrito registrado el 2 de diciembre de 1987, el Presidente del Senado se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 3 de diciembre siguiente el Fiscal General del Estado se persona en el procedimiento y realiza las siguientes alegaciones:

a) Tras reseñar los antecedentes, señala que en rigor la Sala promovente no considera la Ley discutida contraria a la Constitución, sino que valora la circunstancia de que, al estar recurrida por el Defensor del Pueblo existe el riesgo de que puedan producirse decisiones judiciales contradictorias. Sin embargo, la existencia de un previo procedimiento de inconstitucionalidad no debe llevar a acumular innecesariamente las impugnaciones ante el Tribunal constitucional, ya que puede perfectamente operar como una cuestión prejudicial, con paralización del proceso ordinario hasta la resolución del Constitucional. Es cierto que este efecto prejudicial no está legalmente previsto; pero parece más lógico aplicar esta solución, con suspensión de las actuaciones judiciales que plantear una cuestión que «no aporta ningún elemento útil que no contemplara el recurso constitucional interpuesto». Además, la Sala proponente no manifiesta sus propias dudas sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, sino que expone las que plantea el recurrente, cuya verosimilitud encuentra en la existencia de un recurso del Defensor del Pueblo admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. Parece por ello que «el órgano judicial se limita a transferir al T.C. la decisión del litigio, práctica rechazada por la STC 17/1981, que nos recuerda el más reciente Auto 493/1986».

De estas reflexiones no se deduce la existencia de objeciones a la admisibilidad de la cuestión —que, en esta fase procesal, conducirían a la desestimación—. Sin embargo, y sin perjuicio de solicitar la suspensión de la tramitación de la cuestión hasta tanto recaiga Sentencia en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el defensor del Pueblo, conviene poner de manifiesto todo ello «con el fin de ver si es posible crear una doctrina jurisprudencial que, aplicando los principios propios de la prejudicialidad, y hasta tanto se produzca una regulación legislativa, evite el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad que no suponen sino un entorpecimiento por su superficialidad».

b) En lo que se refiere al fondo, la Sala cuestiona el uso por el legislador del criterio de la mayor representatividad, aunque de modo más amplio que en el recurso de inconstitucionalidad respecto de la misma Ley promovido por el Defensor del Pueblo, pues extiende las dudas de constitucionalidad a la Comisión Consultiva que crea la Ley 4/1986. Así, la Sala cuestiona el mejor derecho de las organizaciones más representativas en la cesión de uso de los bienes del llamado patrimonio sindical acumulado (art. 3.2) y todas las consecuencias que se desprenden del mismo: el objeto de las cesiones —que es satisfacer directamente las necesidades de organización y funcionamiento de los sindicatos, en especial de los más representativos (art. 4.2)—, la caducidad de la cesión cuando desaparezca la mayor representatividad (art. 5.2), la composición de la Comisión Consultiva que crea (art. 6.2) y el informe de la misma en la regularización de las cesiones ya efectuadas (Disp. trans.) y su audiencia para la confección del inventario de los bienes y derechos del patrimonio (disposición adicional primera).

No se cuestiona, por tanto, el propio concepto de mayor representatividad —cuya constitucionalidad ha quedado resuelta en STC 98/1985—, sino las consecuencias que la Ley 4/1986 obtiene de dicho concepto en relación al mejor derecho a la cesión y el uso de los bienes sindicales y a la participación de los sindicatos más representativos en la Comisión Consultiva que se crea.

c) Ahora bien, el trato favorable a los sindicatos que tenga su apoyo en razones objetivas y razonables no

puede considerarse atentatorio al derecho a la libertad sindical. Por ello, lo que hay que determinar es «si las disposiciones que contiene la Ley 4/1986 son una derivación admisible, por razonable, de la condición de sindicato de mayor representatividad laboral». En este terreno, el Fiscal General descarta que el art. 3 Ley 4/1986 sea contrario a la libertad sindical, ya que el precepto no altera el contenido del art. 6.3 f) LOLS, declarado constitucional por la STC 98/1985. Lo decisivo es que no haya exclusión de ningún sindicato en la cesión de uso de los bienes y derechos. Sólo si el precepto legal fuera aplicado en el sentido de que la preferencia que recoge actuara como una exclusión de los sindicatos no cualificados, podría hablarse de lesión constitucional, pero ello no resulta de su redacción, y si así lo dispusiera el Reglamento, los órganos judiciales podrían resolver su ajuste o desajuste a la ley.

d) Establecida esta conclusión, el cuestionamiento del resto de los preceptos queda resuelto por vía de consecuencia. En cuanto al art. 4.2 sólo dice cuál es el objeto de las cesiones, el cumplimiento de las funciones propias de los sindicatos, que es el mismo en los sindicatos más y menos representativos. Aunque la redacción del precepto no sea muy correcta —al referirse en especial a los más representativos—, de él no se sigue consecuencia distinta a la derivada del art. 3.2 de la Ley 4/1986. El art. 5.2 es lógico al hacer decaer de las preferencias que la ley reconoce al sindicato que deja de ser más representativo, e incluso favorece a CNT y a otros sindicatos hoy minoritarios al no perpetuar los efectos favorables otorgados a los mayoritarios que ven disminuida su implantación y consiguiente representatividad.

e) En cuanto a los preceptos relativos a la Comisión Consultiva que crea la Ley 4/1986, reproducen lo establecido en el art. 6.3 a) LOLS, sobre el que ya se pronunció el fundamento jurídico octavo de la STC 98/1985. Incluso no reservándose a los sindicatos más representativos la distribución de los puestos, éstos habrían de repartirse proporcionalmente; y, aun así, su número necesariamente limitado obligaría a reservarlos a las organizaciones más representativas. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta además que la STC 20/1985 distingue claramente la subvención de la participación institucional, en la que la capacidad representativa ha de limitarse a un número restringido de organizaciones, por lo que pueden ser excluidas las menos representativas. Por lo demás, si no se puede controvertir la composición de la Comisión, tampoco pueden ser discutidas sus funciones consultivas, previstas en la Disposición transitoria y adicional de la Ley. La única reserva puede descansar en cierta desconfianza respecto de su modo de actuar, por su composición restringida. Pero ello no puede justificar la inconstitucionalidad de los preceptos. Habrá de ser en cada caso concreto cuando se examine si lo resuelto por esta Comisión ha lesionado la libertad sindical, que es el derecho fundamental aquí comprometido.

f) Se solicite la suspensión de la tramitación de la presente cuestión hasta que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, y su desestimación por no ser los preceptos cuestionados contrarios al derecho a la libertad sindical.

7. Por providencia de 11 de noviembre de 1992, se señaló para deliberación y fallo el día 13 de noviembre siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General expresan, aunque con matices sustancialmente diferentes, reservas a la admisibilidad de la presente cuestión, formulando dudas sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC. En un caso como en oro, se basan en que la razón fundamental por la que el órgano judicial plantea la cuestión es la de que los preceptos reglamentarios impugnados en vía contenciosa reproducen o desarrollan preceptos de una Ley, la 4/1986, de 8 de enero, cuya constitucionalidad estaba pendiente de examen al haber sido recurridos ante este Tribunal por el Defensor del Pueblo (recurso 440/86). En efecto, para el Tribunal Supremo la existencia de ese recurso de inconstitucionalidad justifica el planteamiento de la cuestión para evitar posibles contradicciones en las resoluciones respectivas sobre la constitucionalidad del Reglamento y la constitucionalidad de la Ley.

En cualquier caso, tanto el Fiscal General como el Abogado del Estado, insisten en que el Tribunal no ha formulado sus propias dudas de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados. Se ha limitado más bien a indicar las que el recurrente indica en el proceso contencioso-administrativo, que coinciden con las esgrimidas por el Defensor del Pueblo. Razones estas últimas que no podrían reputarse notoriamente infundadas al haber sido admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por este último.

2. Estas objeciones han de ser rechazadas. En primer lugar, es posible plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto de un precepto legal cuando en el proceso a quo se haya impugnado el reglamentario que lo reproduce, siempre, claro está, que el órgano judicial llamado a resolver sobre la validez de éste experimente dudas sobre la constitucionalidad de aquél. Como hemos declarado con anterioridad, en este tipo de supuestos el carácter concreto de la función de control de normas con rango de ley que la cuestión de inconstitucionalidad supone aparece diluido. Sin embargo, esta tendencia a la abstracción del control no priva de sentido al planteamiento de la cuestión, «pues es claro que también en estos casos el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de los preceptos legales que las normas reglamentarias impugnadas desarrollan o ejecutan». En consecuencia, siempre que el órgano judicial exteriorice la conexión entre la norma de rango reglamentario cuya legalidad ha de juzgar con la de rango legal cuya constitucionalidad se discute, podrá plantearse cuestión ante este Tribunal (STC 76/1990, fundamento jurídico 1.º). Esto es precisamente lo que ocurre en el presente supuesto, en el que el órgano judicial destaca las coincidencias entre los preceptos reglamentarios impugnados en el proceso contencioso-administrativo y el contenido de los preceptos legales cuestionados, por lo que no puede admitirse que no concurren los presupuestos procesales establecidos en el art. 35 LOTC.

Por otro lado, el hecho de que estuviera planteado ante este Tribunal un recurso de inconstitucionalidad frente a esos preceptos legales —o, más exactamente, respecto a algunos de ellos— no constituye obstáculo alguno para plantear posteriormente una cuestión de inconstitucionalidad. Dado que la interposición de un recurso de inconstitucionalidad no genera efectos suspensivos de los preceptos legales impugnados, la situación en que se encuentra un órgano judicial llamado a decidir sobre la aplicación de una Ley sobre cuya constitucionalidad alberga dudas es la misma existiendo un previo recurso que sin él. En consecuencia, si tiene dudas

o incluso si las mismas derivan de la propia existencia del recurso —o el anterior planteamiento de otra cuestión—, tendrá que plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Es posible, y en esta línea se mueven las objeciones del Fiscal General, que esta solución no sea la única posible y que la misma conlleve el riesgo de que se acumulen ante este Tribunal cuestiones de inconstitucionalidad «supérfluas». Esta «prejudicialidad constitucional» no se encuentra prevista en la legislación procesal, por lo que mal puede elevarse a obstáculo a la admisión de la presente cuestión.

Por lo demás, no puede aceptarse tampoco el argumento de que el Tribunal Supremo no ha formulado dudas sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados. Ciertamente, las mismas han sido expresadas muy sucintamente y en parte por remisión a anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional y a un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo, que en el momento de plantear la cuestión se encontraba pendiente. Ello, sin embargo, no permite sostener que el Auto del Tribunal Supremo no explicita los problemas de constitucionalidad que refiere a los preceptos impugnados. Por el contrario, de su lectura se desprende con facilidad que cuestiona el uso por el legislador del criterio de la mayor representatividad sindical en relación con las cuestiones del patrimonio sindical acumulado y con su gestión. Y que las dudas de constitucionalidad se originan en relación con la compatibilidad de tal regulación con los derechos reconocidos en los arts. 14 y 28.1 C.E. Por lo demás, si la resolución no cuenta con una motivación extensa al respecto, puede ser integrada con las remisiones que realiza e, incluso, con el debate desencadenado en el proceso contencioso, lo que abre sus actuaciones.

3. Descartadas las objeciones a la admisión de la cuestión, es preciso entrar a resolverla en cuanto al fondo. Al respecto, conviene recordar que las dudas de constitucionalidad del órgano proponente abarcan los arts. 3, 4.2, 5.2 y 6.2, así como las Disposiciones transitoria y adicional primera de la Ley 4/1986. La impugnación de estos preceptos viene justificada por el hecho de que en todos ellos aparece la figura de las organizaciones sindicales —y empresariales— más representativas, cuyo tratamiento privilegiado podría no adecuarse a las exigencias del principio de igualdad y del derecho de libertad sindical. Sin embargo, dentro de ellos pueden distinguirse nítidamente dos grupos. De un lado, los arts. 3, 4.2 y 5.2 de la Ley 4/1986 se refieren al régimen jurídico de las cesiones del llamado patrimonio sindical acumulado. Establecen, el primero, la preferencia de las organizaciones más representativas en el acceso a estas cesiones; el segundo, su objeto, y, el tercero, el cese de la preferencia por desaparición de la mayor representatividad. De otro, el art. 6.2 y las Disposiciones transitoria y adicional primera se ocupan de la gestión administrativa de las cesiones. En concreto, el primer precepto establece la composición de la Comisión Consultiva del patrimonio sindical acumulado, reservándola a los «representantes de la Administración del Estado y de las Organizaciones sindicales y empresariales más representativas»; por su parte, los otros dos atribuyen determinadas funciones a esta Comisión respecto de la regularización de las cesiones preexistentes y la confección del inventario del patrimonio sindical.

Por lo que se refiere a los preceptos contenidos en el primer grupo, dado que los mismos fueron impugnados por el Defensor del Pueblo en el recurso de inconstitucionalidad 440/86 y que el T.S. se remite en el Auto de planteamiento al recurso de inconstitucionalidad

interpuesto por aquél, nada hemos de añadir respecto de las declaraciones contenidas en la STC 75/1992, que resolvió el citado recurso. En dicha Sentencia hemos declarado ya la conformidad de los arts. 3 y 5.2 de la Ley 4/1986 a los arts. 14 y 28.1 C.E., decisión que hemos de reiterar en este momento, remitiéndonos a los fundamentos contenidos en dicha Sentencia.

4. Tan sólo es necesario hacer algunas precisiones respecto al art. 4.2 de la Ley que no fue objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo. Este precepto establece que el objeto de las cesiones de bienes integrantes del patrimonio sindical acumulado «es el de satisfacer directamente sus necesidades de funcionamiento y organización y, en especial, las de aquellos que, por su condición de más representativos, deban cumplir las funciones que les atribuye la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el resto del Ordenamiento jurídico». La razón de su impugnación parece ser el inciso «en especial, las de aquéllos que por su condición de más representativos», que podría llevar a considerar que sólo las necesidades de este particular tipo de sindicatos han de ser atendidas a través de las cesiones de los bienes del patrimonio sindical acumulado. Es claro, sin embargo, que no es éste el sentido del precepto, por lo que no resulta posible proyectar duda alguna de constitucionalidad sobre él. En su correcto entendimiento, no implica exclusión alguna de los sindicatos no representativos en el acceso a las cesiones del patrimonio sindical acumulado: el art. 4.2 de la Ley 4/1986 se limita incorporar un elemento modal o condicional a las cesiones de bienes, delimitando la finalidad que las justifica. Se trata, en definitiva, de imponer a los sindicatos beneficiarios de la cesión que destinen los bienes cedidos a satisfacer sus necesidades de funcionamiento y organización para cumplir las funciones que el ordenamiento jurídico les reconoce. Ello permite excluir con facilidad cualquier duda de constitucionalidad en relación con el derecho de libertad sindical, pues mal puede vulnerar el contenido de este derecho el intento del Legislador de que los bienes del llamado patrimonio sindical acumulado se destinen precisamente a la satisfacción de las necesidades propias de los sindicatos. Ciertamente, el precepto destaca la especialidad de las necesidades de las organizaciones más representativas. Y habida cuenta de ello podría cuestionarse la constitucionalidad, esta vez desde el punto de igualdad, del distinto tratamiento que depara a representativos y no representativos.

Sin embargo, esta mención carece por sí misma de relevancia alguna desde el punto de vista de su constitucionalidad. De un lado, porque la especialidad no deriva del precepto mismo, sino del particular tratamiento que otras normas legales dan a la mayor representatividad y que se concreta, sin exceder los límites de la libertad sindical ni del principio de igualdad, en la atribución de funciones y competencias mayores a las organizaciones más representativas. Desde esta perspectiva, el problema es el mismo que el ya resuelto. De otro, y sobre todo, porque la especialidad de las necesidades a la que se alude no equivale en ningún caso a la afirmación de que las entidades sindicales no representativas carezcan de aquéllas, con la posibilidad de excluirlas por esta razón del disfrute de los bienes. Antes al contrario, la interpretación literal del precepto, como señalamos en la ya citada STC 75/1992 (fundamento jurídico 4.º), lleva a la conclusión de que las cesiones de bienes están dirigidas también a satisfacer las necesidades organizativas de estas últimas organizaciones. En consecuencia, aunque acaso pueda sostenerse, como hace el Fiscal General, que la alusión especial a los sindicatos más representativos es innecesaria, esta misma idea impide declararlas inconstitucional. Si ello es así, es claro que

el art. 4.2 de la Ley nada añade al régimen de las cesiones ni a la posición de los distintos tipos de sindicatos en atención a su representatividad. Y, por tanto, resulta clara su constitucionalidad en la misma medida en que este Tribunal ha declarado la del artículo que consagra la preferencia de los más representativos.

5. El segundo núcleo de problemas de constitucionalidad que suscita la presente cuestión afecta a la Comisión Consultiva creada en el art. 6 de la Ley 4/1986. En concreto, las dudas se suscitan respecto al párrafo segundo de este precepto, que regula su composición, estableciendo que «se integrará por representantes de la Administración del Estado y de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas», y las Disposiciones transitoria y adicional primera —que prevén la audiencia de esta Comisión para la regularización de las cesiones efectuadas con anterioridad a la Ley y para la confección del inventario actualizado del patrimonio sindical acumulado—. Sin embargo, dados los términos del Auto de planteamiento, es claro que las dudas de inconstitucionalidad han de ser referidas primordialmente al art. 6.2 y, en concreto, a la exclusión de los sindicatos que no ostentan la condición de más representativos de la Comisión Consultiva.

Los otros dos preceptos, que junto con otros (art. 6, núms. 1 y 3), se limitan a fijar determinadas funciones para esta Comisión Consultiva, no pueden resultar contrarios al art. 14 o al art. 28.1 C.E. De un lado, el establecimiento de un sistema de participación de los sindicatos o las organizaciones empresariales en las tareas de la Administración Pública —como hacen estos preceptos— no puede considerarse contrario al derecho de libertad sindical. Desde luego, el art. 28.1 C.E. no obliga a establecer estos cauces de participación sindical. Pero es de todo punto evidente que, en la medida en que tales facultades no limitan ni perjudican la capacidad organizativa o de acción sindical protegidas por el art. 28.1 C.E., sino que las enriquecen, no pueden considerarse contrarios a este precepto. En consecuencia, el reconocimiento a órganos con participación sindical de determinadas funciones en relación con la actividad administrativa queda encomendada a la libre decisión del legislador, sin que el campo al que hayan de extenderse tales funciones o la intensidad que hayan de tener queden predeterminados por el art. 28.1 C.E.

De otra parte, es igualmente claro que la fijación de tales funciones es un problema ajeno al principio de igualdad entre sindicatos. Desde el punto de vista de este principio, lo importante no es si la Comisión que participa en la actividad administrativa lo hace en unas u otras materias y en qué medida, sino sólo si la llamada a participar que el legislador haga a algunas organizaciones sindicales o empresariales se ajusta a las exigencias del principio de igualdad. En consecuencia, desde el prisma del art. 14 C.E., son irrelevantes las funciones de participación que el legislador establezca lo que permite concluir que las Disposiciones transitoria y adicional primera no son inconstitucionales por contrarias a aquel precepto. En definitiva, el problema de constitucionalidad suscitado por la Comisión Consultiva creada en la Ley 4/1986 se desplaza, como ya advertimos, sobre las reglas relativas a su composición.

6. Antes, sin embargo, de examinarlas conviene hacer alguna precisión respecto del sentido de la Disposición transitoria de la Ley, que establece que las cesiones efectuadas con anterioridad «deberán ser objeto de la correspondiente regularización mediante resolución dictada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, previo informe de la Comisión Consultiva prevista en el art. 6». Y es que esta norma, aparte del problema ya resuelto, podría plantear otro distinto si, como se sostiene en la demanda contencioso-administrativa, viniera

a consolidar una situación de hecho anterior a la Ley que fuese en sí misma discriminatoria por haberse privilegiado en las cesiones anteriores a unos sindicatos con respecto a otros.

Tampoco planteada en estos términos la cuestión puede prosperar. En efecto, al margen las cuestiones de hecho relativas a la legitimidad de las cesiones anteriores a la Ley 4/1986 —que, en esta sede, no pueden ser enjuiciadas—, lo cierto es que la norma contenida en la Disposición transitoria no tiene como objetivo convalidar las anomalías que pudieran existir en estas cesiones. Todo lo contrario: lo que pretende es precisamente superarlas a través de la apertura de un proceso de «regularización», esto es, de adaptación a las nuevas reglas. Se abre un proceso a fin de que tanto las cesiones anteriores como las posteriores queden sometidas al mismo régimen jurídico, el de la Ley 4/1986. Y como quiera que éste no es inconstitucional, ningún reproche de inconstitucionalidad puede hacerse tampoco a la Disposición transitoria de la Ley, sin perjuicio de lo que se dirá sobre el art. 6.2 de la misma.

7. Resta por examinar solamente si el art. 6.2 de la Ley 4/1986 se adecua o no a las exigencias de los arts. 14 y 28 C.E. Este precepto, en su inciso final, limita la participación en la comisión Consultiva, que establece, junto a representantes de la Administración del Estado, a los de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Es preciso, por ello, determinar si la exclusión de quienes no ostentan esta condición se ajusta o no a las exigencias de los citados preceptos constitucionales.

La solución a esta cuestión pasa por recordar que, en reiterados pronunciamientos, este Tribunal ha declarado la legitimidad de la selección de Sindicatos, a ciertos efectos, de representación ante las instituciones públicas en función de su representatividad. Ha señalado en concreto que, más allá del contenido esencial de la libertad sindical, el legislador puede atribuir en este campo derechos o prerrogativas a ciertos sindicatos, sin que ello suponga desconocer la igualdad o la libertad sindical (STC 98/1985). Siempre que el criterio utilizado para diferenciar a unos y otros sea objetivo, y la distinción establecida no pueda estimarse como irracional o arbitraria por ser proporcionada y razonable a la finalidad constitucionalmente legítima perseguida (SSTC 7/1990 y 32/1990). Pues bien, a la luz de estos criterios, el art. 6.2 de la Ley 4/1986 conculca el principio de igualdad entre sindicatos en relación con la libertad sindical de los excluidos. Aunque el criterio utilizado para diferenciar a los sindicatos en función de su representatividad es objetivo, lo que en el presente caso se cuestiona es que la mayor representatividad justifique la diferencia de trato que supone un privilegio o ventaja para los sindicatos más representativos y una exclusión de los demás. Lo que pretende el legislador al establecer esa Comisión Consultiva es permitir que los intereses del conjunto de trabajadores y empresarios sean representados en relación con los actos de gestión del patrimonio sindical generado durante las décadas de sindicalismo «vertical», y al que pueden tener acceso también, en función de su representatividad, organizaciones sindicales y empresariales que no alcanzan la condición de más representativas. Esta finalidad no justifica la atribución exclusiva de intervención en tal Comisión de las organizaciones que, con arreglo a la Ley, resultan más representativas, excluyendo, por consiguiente, a las que no reúnen esa condición, siendo así que, como precisamos en la STC 75/1992, al reparto del patrimonio sindical acumulado están llamados todos los sindicatos, sin perjuicio de la preferencia de las organizaciones más representativas, de modo que éstas intervienen en la cesión de bienes en su propio favor, y también en la

cesión de bienes de otras organizaciones con las que están en concurrencia.

Por ello, el problema que ahora se plantea guarda algunas semejanzas con los supuestos resueltos por las SSTC 7/1990 y 32/1990, en relación a las Comisiones de elecciones sindicales. En efecto, los sindicatos más representativos ostentan en la gestión del patrimonio sindical un específico interés «propio» como organización que puede hacer dudar de su imparcialidad cuando aquel interés pueda entrar en conflicto con el de otras organizaciones, en relación a la obtención de uso de determinados bienes, por su propia naturaleza limitados. De ahí la posible parcialidad de los integrantes del órgano consultivo y que por ello no sea proporcionado ni razonable el que los sindicatos que no tienen la condición de más representativos, queden absolutamente excluidos del proceso de toma de decisiones que directamente les afectan, y que sólo intervengan organizaciones más representativas, en competencia directa con aquéllas, y a las que el precepto coloca en una situación de ventaja que se añade a las que la propia Ley ya reconoce en cuanto al acceso a ese reparto, lo que supone una dificultad adicional para que los sindicatos que no ostentan la condición de más representativos puedan acceder efectivamente a la cesión de bienes del patrimonio sindical.

A ello habría que añadir que en la Comisión Consultiva del patrimonio sindical son los intereses del conjunto de los trabajadores y empresarios los que deben prevalecer sobre los particulares de los sindicatos y organizaciones patronales, sean más representativos o no. Este patrimonio ha de ser utilizado para los fines descritos por el art. 4.2 de la Ley 4/1986 y en provecho, por tanto, de las expectativas para las que se promueve el fenómeno de la sindicación y el asociacionismo empresarial, que no son otras que la tutela de trabajadores y empresarios. En este contexto, restringir la representación en la Comisión Consultiva del patrimonio sindical sólo a las organizaciones que tienen el carácter de más representativas ha de considerarse una medida desproporcionada y contraria al imperativo constitucional de la igualdad entre los sindicatos (y las organizaciones empresariales), por lo que el precepto ha de ser declarado inconstitucional en cuanto al inciso «más representativas». Ello al margen de que pueda tenerse en cuenta el grado de representatividad de las organizaciones para integrar dicha Comisión, pero sin excluir de la misma a organizaciones que tengan una suficiente implantación y representatividad, aunque no sea mayoritaria (STC 32/1990).

FALLO

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

Ha decidido,

- 1.º Declarar la inconstitucionalidad del inciso «más representativas» del art. 6.2 de la Ley 4/1986, de 8 de enero.
- 2.º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Reguera.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Vivero Pi-Sunyer.—Rubricado.