

A REPRESENTATIVIDADE SINDICAL NA CONCESIÓN DE SUBVENCIONS COMENTARIO Á SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 147/ 2001, DO 27 DE XUÑO.

ÓSCAR GARCÍA MACEIRA

Avogado do Estado (Exc.)

Director de Asesoría Xurídica.- Banco Pastor.

INTRODUCCIÓN

A liberdade sindical proclamada polo artigo 28.1 da Constitución determina a existencia dunha pluralidade de sindicatos. É esa pluralidade a que impón que, co obxecto de evitar unha substancial mingua na eficacia da representación sindical, se incorpore un elemento corrector do pluralismo sindical de maneira que unicamente aqueles sindicatos que contén cun maior número de delegados de persoal poidan representar os intereses dos traballadores en determinadas materias. Ese elemento corrector é a *maior representatividade*, noción admitida polo Tribunal Constitucional con anterioridade á Lei orgánica de liberdade sindical (entre outras, na Sentenza 65/1982) e referendada pola Sentenza 98/1985, do 29 de xullo, ditada con ocasión de recurso previo de inconstitucionalidade interposto contra a citada lei orgánica.

Sendo xa pacífica a noción da representatividade, a controversia céntrase no alcance que deberá dársele a esta, é dicir, en que ámbitos a representatividade pode xustificar a diferenza de trato e en cales a devandita diferenza de trato supón unha discriminación inxustificada.

O caso obxecto de comentario achéganos ao tratamento que o Tribunal Constitucional entende que debe dársele á maior representatividade como criterio que

deberán considerar as administracións públicas para os efectos de lle outorgar unha subvención a un sindicato.

Trátase dun recurso de amparo interposto por unha central sindical que carece da condición de máis representativa e que considera que a diferenza de trato consistente ben na introdución de escalas ben na exclusión para o acceso a determinados programas vulnera os dereitos de igualdade e de liberdade sindical. Alén da solución dada ao caso concreto, a sentenza comentada permitiranos deducir a doutrina xeral do Tribunal Constitucional na materia.

I. A SENTENZA

1.1. Antecedentes

A Unión Sindical Obreira (USO) interpón recurso de amparo contra a sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo do 29 de abril de 1996 confirmatoria da ditada pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia o 15 de novembro de 1993 en proceso tramitado polo procedemento da Lei 62/78, de protección de dereitos fundamentais, no que se impugnaba a Orde da Consellería de Traballo e Asuntos Sociais da Xunta de Galicia, do 18 de maio de 1993, reguladora do réxime de subvencións ás centrais sindicais para o devandito ano.

O recurso de amparo fúndase na vulneración dos dereitos de igualdade e de liberdade sindical, pois considera discriminatorio que, agás o programa I, destinado a subvencionar todos os sindicatos, o resto dos programas restrinja a condición de beneficiario ás centrais máis representativas, e isto porque, sendo a finalidade da norma impugnada a de axudar á consecución de fins sindicais (a través da subvención nos distintos programas do desenvolvemento de actividades sindicais, para a creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional ou plans de formación de cadros e delegados sindicais), tales fins deben recoñecérselles a todos os sindicatos sen distinción ningunha, de maneira que a aplicación neste caso da representatividade como fundamento de desigualdade de trato non está xustificada e é discriminatoria ao non cumprir os requisitos,

exixidos pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional, de *obxectividade, adecuación, razoabilidade e proporcionalidade*.

Á alegada vulneración de dereitos opóñense tanto a Unión Xeral de Traballadores (UGT) como o Ministerio Fiscal, sinalando, en síntese, que non se infrinxe nin o principio de igualdade –pois a noción de representatividade é un criterio obxectivo no que non se albisca intento discriminatorio ningún *ad personam*– nin a liberdade sindical, xa que na orde supostamente vulneradora de dereitos se prevén expresamente partidas destinadas á subvención de todo sindicato, e a exclusión do recorrente respecto do resto das axudas está xustificada ao referirse a temas concretos que supoñen unha acción sindical máis intensa e que teñen un carácter máis ben indemnizatorio, sen que, polo demais, poida outorgárselle unha eficacia absoluta ao principio de proporcionalidade, pois, como ten sinalado o propio Tribunal Constitucional, "non toda redución das posibilidades de acción ou capacidade do sindicato pode cualificarse como vulneración da liberdade sindical".

1.2. Fundamentos de dereito

O Tribunal Constitucional parte, na súa argumentación xurídica, do carácter constitucionalmente válido do concepto de maior representatividade sindical como medio de evitar, segundo o xa sinalado anteriormente, que a promoción do feito sindical e a eficaz e efectiva defensa e promoción dos intereses dos traballadores poida malograrse por unha excesiva atomización sindical e a atribución dun carácter absoluto ao principio de igualdade de trato.

Iso si, unha vez feito este recoñecemento, o Tribunal recorda a súa consolidada xurisprudencia orientada a declarar que conculca a liberdade sindical a utilización da maior representatividade como criterio exclusivo e excluínente para determinar o acceso das organizacións sindicais a unhas subvencións públicas cuxa finalidade ben podería incardinarse dentro dos fins de defensa e promoción dos intereses económicos e sociais que a Constitución lles atribúe a todos os sindicatos sen distinción, de maneira que o mantemento do criterio exclusivo da maior representatividade en tal caso incidiría de modo negativo e discriminatorio na orde competitiva entre os sindicatos, provocando que os máis representativos adquirisen sempre unha mellor posición que o resto.

Sentadas estas premisas, o Tribunal analiza a concreta orde impugnada para determinar se houbo ou non a vulneración de dereitos denunciada.

Así, e recoñecida polo sindicato recorrente a constitucionalidade do programa I, a discusión céntrase nos programas II, III e IV. Respecto do primeiro deles –que non recolle a exclusión dos sindicatos menos representativos senón que establece unha escala que o recorrente reputa como desprovista de xustificación obxectiva e carente de relación de proporcionalidade entre os medios empregados e a finalidade perseguida–, o Tribunal sinala que a escala tomada en consideración si que incorpora a xustificación obxectiva derivada da maior representatividade e ten unha axeitada relación de proporcionalidade pois, máis alá da opción finalmente adoptada pola Administración autonómica, o feito é que a citada escala non resulta desproporcionada, pois na diferenza entre os sindicatos máis representativos e os que non teñen tal condición está implícita a diferenza entre unha maior ou menor carga organizativa sindical. De aí que, dado que este programa II se destina á axuda para a creación ou mantemento de gabinetes de asesoramento en materia de economía social, a maior carga organizativa dos sindicatos máis representativos xustifique a diferenza de trato acordada pola orde impugnada.

Os programas III e IV exixen que o Tribunal Constitucional aborde os límites da maior representatividade con toda a súa crueza, pois trátase de programas que, contendo axudas á creación de gabinetes técnicos de formación ocupacional e a plans de formación de cadros e delegados sindicais, exclúen os sindicatos que carezan da condición de máis representativos.

Partindo do necesario respecto aos xa apuntados principios de obxectividade, adecuación, razoabilidade e proporcionalidade, o Tribunal reputa non discriminatoria a exclusión denunciada con base en dous argumentos. Por un lado, coida que estes dous programas deben ser interpretados dentro do conxunto da orde, de maneira que, carecendo a demanda do sindicato recorrente de probas minimamente sólidas de que a estrutura e configuración dos programas integrados na orde impugnada conduzan a resultados desproporcionados e dado que o propio sindicato USO foi beneficiario do programa I, debe manterse a constitucionalidade da orde. Por outro, alude á peculiar natureza dos programas III e IV, que traen a súa causa en acordos alcanzados pola Xunta de Galicia cos sindicatos, aprobados pola Mesa Xeral do 23 de outubro de 1992, nos que se acorda dotar cun crédito

especial aos sindicatos máis representativos para poñer en marcha, con carácter experimental, eses dous novos programas. É precisamente esa natureza experimental a que xustifica, co fin de asegurar a maior eficacia das subvencións, que unicamente gocen dela as centrais máis representativas, pois elas son as que contan cunha especial audiencia, unha práctica contrastada e cos medios axeitados aos fins que se perseguen con eses dous novos programas.

1.3. Resolución

Atendidos os antecedentes e fundamentos de dereito expostos, o Tribunal Constitucional procede a confirmar a orde impugnada e o criterio seguido tanto polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia como polo Tribunal Supremo e, ao non reputar vulnerados nin o dereito de igualdade nin o dereito de liberdade sindical, desestima o recurso de amparo.

II. COMENTARIO

Segundo se sinalou anteriormente, que a representatividade é un criterio constitucionalmente válido é algo actualmente pacífico, unha vez que reiterada xurisprudencia tanto do Tribunal Constitucional coma do Tribunal Supremo así o declararon.

A controversia céntrase no alcance que debe dársele á maior representatividade á hora de xustificar diferenzas de trato entre as distintas centrais sindicais, pois resulta evidente que, aínda que non toda diferenza é discriminatoria, é preciso que para que non o sexa conte con xustificación abonda e non provoque resultados desproporcionados.

No caso das subvencións públicas, da sentenza do Tribunal Constitucional comentada extráese a doutrina de que a axuda financeira aos sindicatos ten que comprender, en todo caso, un mínimo común a todos eles en beneficio da súa común función de defensa e promoción dos intereses económicos e sociais dos traballadores. Recoñecido ese mínimo común, cabe a diferenza de trato sempre que estea xustificada e non sexa desproporcionada. Isto é precisamente o que determina que o Tribunal referende sen matices a opción da Administración autonómica no relativo á inclusión de escalas

respecto da axuda en determinadas materias que non pertencen ao núcleo esencial da actividade sindical.

Maiores dúbidas xorden respecto daqueles supostos en que a diferenza de trato non é meramente cuantitativa –isto é, en que non responde á simple aplicación dunha escala máis ou menos equitativa– senón que consiste na exclusión dos sindicatos que non teñan a condición de máis representativos. E é que, se se exige para que a maior representatividade non sexa discriminatoria que a diferenza responda a unha relación de proporcionalidade, difícil proporción pode haber cando se exclúe de modo absoluto a unha central sindical por moi obxectiva e constitucionalmente válida que sexa a causa xustificativa da desigualdade de trato.

Da "ratio dedicendi" da sentenza comentada cabe deducir que no sentir do Tribunal están presentes as dúbidas que acaban de ser manifestadas respecto das normas que exclúen das subvencións públicas os sindicatos menos representativos, de maneira que a solución dada neste caso entendemos que debe ser ponderada na súa xusta medida, pois se finalmente o Tribunal Constitucional referenda, desestimando o amparo, a constitucionalidade dos programas III e IV, non é por considerar admisible con carácter xeral a exclusión absoluta senón porque, por un lado, se trata de programas experimentais e, por outro, porque o seu axuizamento se refire a unha norma no seu conxunto que prevé axudas tamén para o sindicato recorrente.

Do ata aquí exposto cabe concluír que a doutrina constitucional en materia de subvencións ás centrais sindicais ben pode resumirse nos seguintes puntos: a) as administracións públicas deben recoñecer unha contía mínima de subvención a todas as centrais sindicais con independencia da maior ou menor representatividade destas; b) en determinados ámbitos non pertencentes ao núcleo esencial da actividade sindical é posible a diferenza de trato sempre que se funde no concepto de maior representatividade; c) tal diferenza de trato ben pode articularse a través dunha escala, máis ou menos proporcional, mesmo máis ou menos progresiva, que recoñeza unha maior axuda ás centrais máis representativas, pois elas representan un maior número de traballadores e teñen que soportar unha máis ampla carga organizativa; d) salvo en supostos excepcionais –xustificados por variados motivos, como o seu carácter experimental ou a súa natureza máis ben indemnizatoria– a diferenza de trato non debe chegar ao extremo de impedir o acceso a tales axudas dos sindicatos

menos representativos; e) finalmente, ben pode entenderse a vontade do Tribunal Constitucional de axuizar a constitucionalidade dos programas de axuda ás centrais sindicais no seu conxunto, é dicir, tomando en consideración as normas reguladoras de tales programas na súa totalidade para determinar se unha medida concreta que en si mesma ben puidese ser discriminatoria constitúe ou non vulneración dalgún dereito fundamental –basicamente, os dereitos de igualdade (artigo 14) e de liberdade sindical (artigo 28.1)– susceptible de amparo constitucional.