

EL PATRIMONIO SINDICAL ACUMULADO

Francisco Javier MAGAÑA BALANZA

Sara RICO LETOSA

*Profesores Asociados de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. Introducción. II. Principales cauces por los que ha discurrido la ayuda estatal de contenido económico a los sindicatos y asociaciones empresariales. III. El Patrimonio Sindical Acumulado: 1. Los problemas de los patrimonios sindicales antes de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. 2. La Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical acumulado: una ley de origen concertado, su regulación, pese a la limitación de su enunciado. 3. Concepto de Patrimonio Sindical Acumulado. 4. Régimen jurídico de la titularidad, de la cesión en uso y de la gestión del patrimonio sindical acumulado. a) Régimen jurídico de la titularidad del patrimonio sindical acumulado. b) Régimen jurídico de la cesión en uso del patrimonio sindical acumulado. b.1. El particular régimen jurídico administrativo para las cesiones. b.2. Delimitación de los beneficiarios de la cesión en uso del patrimonio sindical acumulado. Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1992 de 14 de mayo. c) Régimen jurídico de la gestión de los bienes del patrimonio sindical acumulado. Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1992 de 16 de noviembre.

I. INTRODUCCIÓN

Quizá sea el Derecho del Trabajo una de las ramas del ordenamiento jurídico más influidas por los avatares políticos y económicos. Nos es fácil constatar, en

efecto, que cada tipo de Estado y cada sistema económico generan un ordenamiento laboral sustancialmente diferente, y que la forma concreta de gobierno y el nivel de desarrollo económico de un país impregnan ineludiblemente el contenido de sus normas laborales. Esta conexión es patente, sobre todo, en las instituciones del Derecho del Trabajo que pueden dar origen a núcleos de poder o grupos de presión, y que pueden incidir más directamente en el desenvolvimiento de la economía. Es especialmente visible, por eso mismo, en las normas que se ocupan de las representaciones profesionales de trabajadores y empresarios. De ahí que el derecho de asociación obrera y patronal haya sufrido continuas vicisitudes y frecuentes cambios de rumbo a lo largo de la historia, conforme han variado las condiciones económicas y los fundamentos del sistema político de un país determinado.

La experiencia española es un buen ejemplo de esas transformaciones.

II. PRINCIPALES CAUCES POR LOS QUE HA DISCURRIDO LA AYUDA ESTATAL DE CONTENIDO ECONÓMICO A LOS SINDICATOS Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES

El reconocimiento del derecho a la libertad sindical, y la ratificación de las normas internacionales sobre la materia, especialmente los Convenios 87 y 98 de la OIT, fue el primer paso para la libre constitución de organizaciones sindicales y empresariales, y para el libre desarrollo de sus actividades. Con la Constitución de 1978, y sobre todo con su art. 7, esas asociaciones recibieron un respaldo decisivo, puesto de manifiesto, por la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de su relevancia constitucional, de la representación institucional que tienen encomendada por el ordenamiento, y de la especial protección jurídica de la que goza su actividad. El marco constitucional sobre esas representaciones profesionales de trabajadores y empresarios, y la interpretación que del mismo ha venido ofreciendo el Tribunal Constitucional, suponen, por tanto, una primera promoción de las mismas y la atribución de una posición de ventaja sobre otras formas de organización. No obstante, no son estos los únicos apoyos con los que cuenta la actuación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Existen en nuestro ordenamiento otra serie de medidas que van dirigidas, incluso de una forma más directa e inmediata, aunque no siempre se declare esa intención, a fomentar el papel de esas organizaciones.

Parte de estas medidas tienen como objetivo más aparente la promoción directa de los sindicatos y asociaciones empresariales, mediante el apoyo económico y jurídico necesario para el desarrollo de su normal actividad, tanto interna como externa. Ambos tipos de organizaciones han sido beneficiarias de estas actuaciones. No obstante, también es cierto que ha sido el sindicato el más frecuente destinatario de las mismas, al menos cuando se han concedido a través de cauces institucionalizados. Ha ocurrido así también en otros países lo que no puede extrañar si se tiene

en cuenta que históricamente ha sido la organización de los trabajadores la más necesitada de apoyo y protección, por razones económicas, ideológicas o políticas¹.

Las medidas de apoyo económico a los sindicatos y asociaciones empresariales comenzaron en los primeros años de la transición política, desde el momento en el que se decidió la liquidación del sindicalismo vertical anterior. La concesión de ayudas económicas a esas organizaciones encontró fundamentos en consideraciones de diverso tipo. Por un lado, tenían que situarse entre las piezas clave del nuevo sistema político y de relaciones laborales, como luego vendría a confirmar la propia Constitución. Por utilizar la doctrina del Tribunal Constitucional, la promoción económica de los sindicatos y asociaciones empresariales se justificaba porque suponía un refuerzo para la actuación de unas organizaciones que tienen interés público y relevancia constitucional (SSTC 99/1983 y 20/1985, especialmente). El apoyo económico era necesario, sobre todo, por la debilidad financiera de unas organizaciones que, por su corta vida en unos casos, y por su funcionamiento en la clandestinidad en otros, no habían podido ocuparse adecuadamente de su economía².

Por otro lado, hay que tener en cuenta que esas organizaciones, aunque aquí sería preciso distinguir según trayectoria, alegaban su derecho, tanto a la devolución del patrimonio que durante el periodo 1936-1939 les había sido incautado, como la adquisición o disfrute del patrimonio reunido por el sindicalismo vertical, costeadado por las cuotas de trabajadores y empresarios. Sobre uno y otro patrimonio (denominados en la calle y en la ley, histórico y acumulado, respectivamente) se iba a centrar, por tanto, uno de los canales de apoyo económico a los sindicatos y asociaciones empresariales³.

La concesión de ayudas económicas comenzó con el RDL 19/1976 de creación de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, en adelante AISS, a partir de la cual fueron cedidos diversos bienes inmuebles a las citadas organizaciones. El Acuerdo Nacional de Empleo de 1981 abordó- sin llegar a efectuarla definitivamente- la distribución del patrimonio sindical, y supuso el inicio de la concesión de las subvenciones económicas directas a los sindicatos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El Acuerdo Económico Social de 1984, en adelante AES, por último, volvió a ocuparse del reparto del patrimonio sindical, y encargó al Gobierno la preparación de un proyecto de ley para su distribución; la Ley 4/86, de 8 de enero, y el RD 1671/86 de 1 de agosto, vienen a cumplir ese compromiso.

1. Vid. Palomeque. *Derecho Sindical Español*, cit. p. 153.

2. Sobre el funcionamiento de los sindicatos y su situación financiera antes de su legalización en nuestro país, Almedros/Pérez Amorós/Rojo. *El Sindicalismo de clase en España*. J. Setién, *El Movimiento obrero y el sindicalismo de clase en España* (1939/1981). Madrid. 1982.

3. Sobre los primeros pasos en el reparto del patrimonio sindical y la concesión de las primeras subvenciones, León/Sagardoy. *El poder sindical en España*. Madrid. 1982. p. 150. De la Villa Gil, *Panorama de las relaciones laborales en España*. Madrid. 1983, p. 74.

III. EL PATRIMONIO SINDICAL ACUMULADO

1. Los problemas de los patrimonios sindicales antes de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado

Como hemos expresado ya, al inicio de la transición hacia la democracia, una de las primeras medidas adoptadas fue la normalización jurídico-administrativa de la Organización Sindical verticalista, mediante Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, que transforma las estructuras de la Administración jurídica sindical mediante la creación del organismo autónomo denominado Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, entidad estatal autónoma de derecho público adscrita y tutelada por el Ministerio de la Presidencia del Gobierno, a la que transfiere el patrimonio sindical⁴.

Esta primera solución legal, precipitada y fragmentaria, pareció poner en funcionamiento la solución auspiciada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT para supuestos de disolución de organizaciones sindicales, consistente en la transferencia de los bienes de la entidad disuelta a la organización sucesora, entendiendo por tal la organización u organizaciones que persiguen los fines para los que hubieran constituido los sindicatos disueltos con el mismo espíritu. Sólo que la precipitación y fragmentariedad de la solución conllevaban su provisionalidad, la cual dura hasta la ley 4/1986, de 8 de enero, cuya DA 6ª establece su supresión.

Las soluciones legales a los problemas de los patrimonios sindicales han venido iniciados, no cabe duda, por las reiteradas reclamaciones que algunas centrales sindicales y organizaciones empresariales plantean ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. De los informes de este Comité aprobados por el Consejo de Administración de la OIT⁵ se desprenden las posiciones de las partes directamente implicadas, sindicales y empresariales, así como del Gobierno y del propio Comité.

Las alegaciones de los Sindicatos querellantes se dirigieron, fundamentalmente, a denunciar el proyecto de suprimir el organismo autónomo sucesor de la organización sindical, AISS, incorporando el patrimonio sindical al patrimonio del Estado. Frente a ello las posiciones se resumen:

- Respecto del Patrimonio Histórico, que legalizadas las organizaciones sindicales proscritas desapareció la causa de incautación de los bienes y éstos deben ser restituidos legítimos propietarios, tanto más cuanto que, pese a la declaración de ile-

4. El patrimonio sindical quedaba afectado a los bienes del nuevo ente institucional, que el Real Decreto-Ley concretaba en: A) los actuales servicios y actividades de las entidades y organismos de la organización sindical. B) Los servicios del organismo autónomo. c) Los servicios sociales de las asociaciones profesionales que en el futuro se constituyan... (cfr. art. 3.1). Pero, a renglón seguido, se dispuso: En el patrimonio de la organización sindical no están incluidos los bienes privativos de los actuales sindicatos y entidades dotados de personalidad jurídica propia (cfr. art. 3.3).

5. Informes 194 y 202 del Comité de Libertad Sindical.

galidad, no cabe hablar de disolución, por cuanto que prosiguieron con su actividad en la clandestinidad exterior y mantuvieron su reconocimiento internacional.

- Respecto al Patrimonio Sindical Acumulado, que al proceder de la cuota sindical extraída obligatoriamente de los salarios de los trabajadores corresponde a éstos y a las organizaciones sindicales que los representan dicho patrimonio.

Las alegaciones empresariales se dirigen, de un lado, a reivindicar la devolución del patrimonio incautado en 1939 a las organizaciones empresariales y, de otro, a destacar la contribución empresarial a la formación del patrimonio sindical acumulado y a reclamar la participación en los mecanismo que decidan el destino de tal patrimonio.

Las respuestas del Gobierno situaron el problema en las coordenadas de su grave complejidad, derivada, de un lado, de la heterogeneidad originaria del patrimonio sindical, procedente de la incautación sufrida en 1939, de los bienes allegados por donación o cesión del Estado, de entidades públicas o de personas privadas, y de la cuota sindical obligatoria. De otro lado, de la diversidad de finalidades, destinados a la utilización común por la Administración y de las centrales sindicales, a la utilización exclusivamente sindical y a la utilización específica por la Administración Laboral en beneficio de todos los trabajadores.

La posición del Comité de Libertad Sindical, tras recordar la solución en otros casos de disolución de organización sindical, en los que el criterio recomendado fue distribuir los bienes entre la organización desaparecida o transferidos a la organización sucesora de análogos fines y espíritu, prioriza el criterio finalista o de destino sobre el del origen patrimonial, recomendando que la solución se inspire en el principio de la asignación de bienes a la finalidad para la que estaban destinados y no en el importe de las cuotas que pagaron a la organización sindical unos y otros respectivamente.

2. La Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado: Una ley de origen concertado, su regulación, pese a la limitación de su enunciado

La Ley tiene un origen concertado por derivación de una de las estipulaciones del A.E.S. de 1985-86. En efecto, en el art. 22 A.E.S. quedó reflejado que el Gobierno se comprometía a elevar al Parlamento, en el plazo de seis meses, un Proyecto de Ley para adjudicación en usufructo del Patrimonio Sindical Acumulado, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Probablemente haya sido la literalidad de tal compromiso concertado con expresa reducción al Patrimonio Acumulado el que diera pie forzado a la parcializada estructuración normativa de la ley, pese a que, como es sabido, las cláusulas de concertación, cuyo contenido es de *ius cogens* e innegociables por tratarse de materias heteronómicas, sólo eran susceptibles de ser objeto de propuesta en

la concertación bipartita o de asunción de compromiso gubernamental en la concertación tripartita, sin la compulsión jurídica hasta tanto no hayan sido residenciadas en norma de rango suficiente. Es decir, el Gobierno, al promover la ordenación legal, bien pudo extender la normativa a la totalidad del patrimonio sindical, sin trivializar la regulación del Patrimonio Histórico en advenediza disposición adicional

Según el preámbulo, la Ley 4/1986, nace por la seguridad de ofrecer un marco general adecuado para regular la cesión de bienes a los sindicatos y a las asociaciones empresariales, y para dar un tratamiento jurídico unitario a los actos de cesión.

La Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, pese a la limitación de su enunciado, que parece reducirse a regular una parte del patrimonio sindical, el acumulado, regula, en verdad, la situación tanto de éste como del histórico. Tal se deduce no solo de su Exposición de Motivos en la que tras dedicar cuatro de sus apartados a motivar la regulación del Patrimonio Sindical Acumulado, destina el quinto a justificar la restitución del Patrimonio Sindical Histórico, sino también en su DA 4ª que, con flagrante contradicción interna, de un lado excluye del ámbito de aplicación de la Ley el Patrimonio Histórico, para, de otro lado, y, a renglón seguido, dictar importantes normas sustantivas sobre su restitución, que bien podrían haber figurado en el cuerpo principal de la disposición legal, una vez ampliado el enunciado de la ley al ámbito de aplicación de sus normas.

La Ley, con manifiesto desequilibrio interno, aborda en su texto, bajo la denominación con la que se conocen dos tipos de cuestiones:

a) De una parte, la que podría denominarse “*devolución del Patrimonio Histórico Sindical*”, comprendiéndose en la expresión aquel conjunto de bienes inmuebles que fueron incautados, tras la Guerra Civil⁶, como consecuencia de las

6. Incautación que se produjo en virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, de 9 de febrero de 1939. Para este Patrimonio Histórico, pretende la DA 4.ª de la Ley 4/86 y el art. 2 de su Reglamento, su reintegración en pleno dominio a las organizaciones a las que fueron incautados o a sus legítimos sucesores.

Como recoge PALOMEQUE “*Derecho Sindical Español*”, cit. bibl. pág. 153, el Gobierno de la nación, comenzó en septiembre de 1986, cuarenta y ocho años después del expolio patrimonial, la devolución del patrimonio histórico a los sindicatos UGT y CNT.

El llevar a cabo la devolución de este patrimonio entraña gran complejidad, tal y como apunta LOPERA CASTILLEJO, *De nuevo ante la necesidad de afrontar el problema del patrimonio sindical histórico y acumulado*. Pág. 77. Proyecto Social. 1995, ya que es difícil la identificación jurídica de los bienes cuando ha desaparecido la documentación y los títulos de propiedad de los mismos, o no están claras las anotaciones registrales o han sido enajenados.

Recientemente han sido hallados en el Archivo General de la Administración, por un equipo de investigación del sindicato UGT, documentos que justificarían la devolución a esta organización sindical de 40.000 millones de pesetas, equivalentes a los bienes inmuebles, activos financieros, mobiliario, maquinaria, existencias de cooperativas... y que les fueron enajenados entre 1936 y 1943, primero por el Ejército Nacional y después por el Estado. También podrían encontrarse en el Banco de España un número indeterminado de títulos de deuda pública adquiridos por entidades de UGT. (*El Mundo*. Crónica. pág. 20. 27/4/1997)

responsabilidades políticas en que habían incurrido las organizaciones que permanecieran leales al Gobierno constituido.

b) Con un tratamiento comparativamente mucho más extenso- claro, que también era una cuestión más difícil de abordar políticamente, aunque sus dificultades técnicas no fueran mayores que en el caso anterior, se perfila también el mecanismo que consolida la cesión de uso del llamado “ *Patrimonio Sindical Acumulado*”, generado durante la vida de la organización sindical vertical con fondos provenientes, en lo esencial, de las aportaciones de empresarios y trabajadores, como resultado de su afiliación obligatoria.

3. Concepto de patrimonio sindical acumulado

Tanto la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado y su Reglamento, Real Decreto 1671/1986, de 1 de agosto, en sus artículos primeros definen el citado patrimonio como el constituido por *todos los bienes, derechos y obligaciones de contenido patrimonial, que habiendo pertenecido a la antigua Organización Sindical se transfirieron íntegramente a la Organismo Autónomo Administrativo Institucional de Servicios Socio-Profesionales, por virtud del Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, así como todos aquellos que constituían patrimonios privativos de los antiguos sindicatos y las demás entidades sindicales que, conforme a la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, tenían personalidad jurídica propia.*

En particular se consideran incluidos en el P.S.A, como detalla el art. 2 del R.D. 1671/1986:

a) Los patrimonios propios de los extinguidos sindicatos nacionales, provinciales, comarcales o locales, a que se referían los artículos 24 y ss de la Ley 2/1971, de 17 de febrero.

b) Los patrimonios propios de las Asociaciones, Agrupaciones y Uniones Sindicales y, en general, de todos los entes personificados de naturaleza sindical regulados por la propia Ley 2/1971.

c) El patrimonio de aquellas Corporaciones de derecho público creadas al amparo de la DA 2ª del R.D. Ley 31/1977, de 2 de junio, que con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1986, de 8 de enero, quedasen extinguidas en virtud de disposición legal, si bien, la incorporación al P.S.A. únicamente se producirá, en su caso después de haberse practicado las operaciones que prevea la correspondiente Ley extintiva, aplicándose en todo caso, para su cesión en uso el criterio de la finalidad establecido en el art. 4.1 de la Ley 4/1986.

Este último se refiere a que, al Patrimonio Sindical Acumulado se adscribe también el de las Entidades creadas tras la desaparición de la O.S.E., con el RDL

31/1977, parte del cual pasó a la A.I.S.S., definitivamente suprimida con la Ley 4/1986 (D.A. 3ª y 6ª).

Además la DA 1ª de la citada Ley 4/1986 encarga al Gobierno la preparación de un inventario de los mismos en el plazo de dieciocho meses oída la Comisión Consultiva del P.S.A.

En consecuencia, todo ello, es, por tanto, el Patrimonio Acumulado por el Sindicalismo Vertical del régimen franquista, por lo que quedan fuera del mismo los bienes que fueron incautados a las organizaciones sindicales libres en virtud de la Ley 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas que conforman, a diferencia de los anteriores, el denominado Patrimonio Sindical Histórico.

Del P.S.A. se excluyen, por otra parte, los bienes y derechos cuya titularidad hubiera sido adquirida legítimamente por terceros, o hubiese sido transferida, con arreglo a las disposiciones vigentes en cada caso, antes de la aprobación de la nueva Ley (art. 2 Ley 4/1986). En este grupo de bienes quedan incluidos, sin duda, todos aquellos que desde la aprobación del RDL 19/1976, fueron adjudicados a las diferentes organizaciones sindicales y empresariales, que ven consolidado así el patrimonio adquirido en estos primeros años del régimen democrático. De esta forma, la Ley 4/1986, no solo va a establecer reglas para el reparto futuro del patrimonio sindical, sino que al mismo tiempo, da el visto bueno a la política seguida por los poderes públicos en este campo hasta su aprobación.

Según la DT Ley 4/1986, las cesiones en uso efectuadas antes de su entrada en vigor, deberán ser objeto de regularización por el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Comisión Consultiva del P.S.A.

4. Régimen jurídico de la titularidad, de la cesión en uso y de la gestión del patrimonio sindical acumulado

a) Régimen jurídico de la titularidad del patrimonio sindical acumulado

Como ya dejaba ver el art. 6.3 LOLS y la DA 6ª E.T., las organizaciones sindicales y empresariales únicamente van a adquirir el uso de los bienes cedidos, en ningún caso la propiedad, derecho que pertenece al Patrimonio del Estado. De ahí que, para lo no previsto en la normativa específica de cesión de bienes, sea aplicable la legislación sobre Patrimonio del Estado (D.A. 2ª Ley 4/1986). Por ello las organizaciones beneficiarias podrán utilizar los bienes, pero no transmitirlos o cederlos, ni alterar los términos de la cesión (art. 5).

El llamado P.S.A. en cuanto perteneciente a la Organización Sindical, en el plano estricto de la legalidad ordinaria, revirtió al Estado, una vez vaciada aquella de contenido y suprimida la A.I.S.S. que asumió la titularidad de los bienes con el estilo claudicante que caracterizó a este organismo de transición (D.A. 6ª Ley 4/1986).

La solución legal a la titularidad del P.S.A. ha consistido en su integración en el Patrimonio del Estado, subrogándose la Administración estatal en las titularidades activas y pasivas, que con anterioridad correspondían al AISS, en los mismos términos que los anteriores entes titulares (art. 1.2 Ley 4/1986). La Exposición de Motivos de la Ley pretende justificar la solución: “...la cuestión de la atribución de la titularidad sobre ellos, con caracter único aparece como obligado corolario en atención al principio de seguridad jurídica”. La solución jurídica a los diferentes patrimonios sindicales, aunados en la categoría de P.S.A., exige atribuir a su titularidad unitariamente a la Administración del Estado, mas no con el caracter global de bienes de dominio público, por fallar en aquellos elementos patrimoniales la suficiente coherencia interna, cualitativa y teleológica para ello. El régimen jurídico uniforme de tales bienes ha de ser, por el contrario, el derivado de su inclusión dentro del Patrimonio del Estado⁷.

Evidentemente, a la vista de las normas del Código Civil (art. 338, 339 y 340) ni por su destino a uso público, ni por su destino a servicio público, los bienes del P.S.A. podrían entrar en la categoría legal de dominio público, sino en el de dominio privado de la Administración, y, en concreto, en la de Patrimonio del Estado⁸. Por ello no se entiende bien la disposición reglamentaria según la que “la afectación al dominio público de los bienes del P.S.A. exigirá su previa y expresa exclusión del mismo mediante Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comunicada al de Economía y Hacienda”.⁹ La declaración legal de la titularidad como dominio privado de la Administración estatal, bajo régimen jurídico de derecho privado, no permite la contradicción reglamentaria alusiva a la afectación al dominio público.

Como se puede observar, la solución legal al problema de la titularidad ha conferido primacía al criterio de origen o procedencia de los bienes antes que al destino o fin de los mismos. El Gobierno lo pretendió justificar, de alguna manera, en las respuestas elevadas al Comité de Libertad Sindical de la OIT, estimando dudoso que las actuales centrales sindicales de constitución libre puedan considerarse sucesoras de una organización sindical no democrática a la que todos los trabajadores españoles, estaban forzosamente incorporados, a parte de que aquellas no persiguen los mismos fines que la extinguida organización verticalista. El argumento parece haber inducido de una parte, a desechar, la solución de atribuir a la titularidad a las enti-

7. Exposición de Motivos de la Ley, apartado 3. Por su parte, el Reglamento, contempla la regulación indicando que la integración en el Patrimonio del Estado, se realiza con autonomía funcional, quedando destinado al cumplimiento de las finalidades de la Ley (art. 3) , asimismo, regula la inscripción registral de los bienes y su inserción en el inventario general de bienes y derechos del Estado (art. 5).

8. La Doctrina administrativista, al distinguir ambos tipos de dominio adosa a la categoría demanial los caracteres de inenajenabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad, publicidad posesoria, etc, los cuales supondrían excesiva rigidez en la ordenación del patrimonio sindical (Garrido Falla).

9. Art. 6.1 del Reglamento.

dades sucesoras de derecho privado, y de otra, a canalizar por el cauce de la publicación la sucesión en la titularidad de una entidad pública, la organización sindical verticalista, a otra entidad genuinamente publicada, el Estado.

Sólo que tal solución no compagina exactamente con la recomendada por el Comité de Libertad Sindical, ni con la que el Comité probablemente, entendió como propósito del Gobierno, por el contrario, el monolitismo de la solución, bien pudo haber sido sustituido por la diversificación de titularidades, según los fines y funciones a que los bienes hubieran estado destinados. De tal manera que:

- Los bienes afectados a funciones propiamente estatales, podrían haber sido atribuidos a titularidad estatal.

- Los bienes de utilización específicamente sindical, en cambio, deberían haber sido transmitidos en pleno dominio a las organizaciones sindicales.

- Y los bienes de claro destino a funciones y actividades empresariales, deberían haber sido titularizados en favor de las organizaciones empresariales.

b) Régimen jurídico de la cesión en uso del patrimonio sindical acumulado

Debe tenerse en cuenta, al respecto, que el P.S.A., aunque conformado con fondos provenientes de cuotas de empresarios y trabajadores, no llegó en momento alguno a vincularse con las organizaciones sindicales hoy existentes. Nunca hubo una relación jurídica directa, aunque por obra de la acción normativa estatal se hubiese roto dicha relación, como sucediera en el caso del Patrimonio Histórico, entre el Patrimonio Acumulado y las organizaciones que aspiraban a su devolución. El único elemento que sirviera de nexo de unión, es precisamente, el hecho de que los bienes en cuestión habían estado afectados a actividades sindicales en sentido impropio y, permitiendo la continuidad de su utilización por los sindicatos renacidos tras el reconocimiento de la libertad sindical, continuaba aquella asignación funcional de dichos bienes.

Para los bienes del P.S.A. - ahora dentro del Patrimonio del Estado- se establece una cesión de uso en favor de las organizaciones sindicales y patronales, preferentemente las más representativas, decidiendo el Ministerio de Trabajo previo informe de una Comisión Consultiva integrada por él y por organizaciones sindicales y patronales, el *ius utendi* es intransferible y gratuito, previéndose la devolución al Patrimonio del Estado al incumplirse los requisitos exigidos.

La ley ordena la regulación del destino del P.S.A. en torno a dos ejes fundamentales:

- Para alcanzar la necesaria afectación sindical de dichos bienes no es posible ceder el dominio de los mismos a unas organizaciones concretas. La ley ha configurado un particular régimen jurídico- administrativo para estas cesiones.

- El segundo eje regulador de la ley es el que atiende a criterios de selección entre los sindicatos, a fin de concretar cuales han de ser los que en cada momento encarnen y posibiliten la permanencia de la afectación sindical del patrimonio.

b) 1. El particular régimen jurídico administrativo para las cesiones

Palmariamente lo reconoce así la Exposición de Motivos de la Ley: *“en el ámbito formal, la Ley ha configurado un particular régimen jurídico administrativo para estas cesiones, tildándolas de jurídicamente limitadas, gratuitas, y sobre todo causales, sirviendo como pauta de definición jurídica el criterio teleológico o de finalidad a la que los bienes y derechos constitutivos del P.S.A. sirvieron en su momento, criterio este destacado por el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., singularmente en el caso número 900”*.

La admisibilidad genérica de las cesiones gratuitas de bienes a los sindicatos por parte de la Administración, ha sido admitida inequívocamente por lo demás, por el Tribunal Constitucional, quien en su sentencia de la Sala Segunda, 99/1983, de 16 de noviembre, fundamento 2, señala que *“en si misma considerada la cesión de locales a unas centrales sindicales para el ejercicio de las funciones que le son propias no puede considerarse atentatoria de la libertad sindical”*. Y como correlato necesario de esta posibilidad genérica de cesión, será imprescindible definir el concepto marco en el que estas especiales cesiones jurídico administrativas habrían de tener cabida.

El objeto de las cesiones será satisfacer las necesidades de los Sindicatos y Organizaciones empresariales, de funcionamiento y organización y en especial de aquellos, que por su condición de más representativos deban cumplir las funciones que les atribuye la LOLS y el resto del ordenamiento jurídico.

El art. 5 Ley P.S.A. establece las reglas a las que se ajustará el régimen jurídico de estas cesiones. Ellas atribuirán el derecho a utilizar los bienes conforme a su destino, con arreglo a las normas generales del Ordenamiento Jurídico administrativo, no pudiendo el cesionario transmitir o ceder a terceros, por ningún título, todo o parte de los bienes cedidos ni alterar en modo alguno los requisitos y términos de la cesión, art. 5.1 Ley P.S.A. y art. 10.1 del Reglamento. En cualquier caso la propiedad seguirá perteneciendo al Patrimonio del Estado y así se hará constar en el Registro de la Propiedad.

Las cesiones estarán supeditadas al mantenimiento por el cesionario de la representatividad que motivó la cesión, art. 10.2 del Reglamento P.S.A. Y la preferencia que tienen los sindicatos más representativos estará supeditada al mantenimiento de la condición de más representativo de la entidad beneficiaria correspondiente - art. 5.2 Ley P.S.A.

Las cesiones serán gratuitas, debiendo reintegrarse los bienes en el mismo estado originario en el que fueron cedidos y con todas las accesiones y mejoras necesari-

rias y útiles que hubiesen experimentado. Los gastos derivados del uso y mantenimiento de los bienes cedidos serán a cargo de los respectivos cesionarios, art. 5.3 Ley P.S.A. y art. 8 Reglamento P.S.A. Las cesiones de bienes inmuebles se efectuarán en las condiciones técnicas y jurídicas que permitan la utilización adecuada de los bienes, art. 5.5 Ley P.S.A.

En relación con la extinción de las cesiones, el art. 11 del Reglamento, dice que éstas se extinguirán:

- Por la extinción de la personalidad del cesionario o pérdida por éste de su representatividad. Y en el supuesto de un descenso sustancial de la misma, la extinción se producirá en proporción a la pérdida de representatividad.

- Por el incumplimiento por el cesionario de cualquiera de los requisitos o términos a los que se supeditó el otorgamiento de la cesión o por destinar los bienes cedidos a fines distintos de los autorizados o perjudicarlos por un uso indebido o abusivo.

En todo caso, el acto administrativo declarando extinguida la cesión se dictará previo expediente instruido al efecto, con audiencia del interesado e informe de la Comisión Consultiva.

b) 2. Delimitación de los beneficiarios de la cesión en uso del patrimonio sindical acumulado. Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1992 de 14 de mayo

La capacidad representativa que ostentan las organizaciones sindicales y empresariales más representativas les atribuye, entre otros derechos, el de obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, como señalan el art. 6.3. f de la LOLS y la DA 6ª ET. Estamos aquí ante una de las facultades que se derivan de la singular posición jurídica adquirida por estas asociaciones, si bien no se manifiesta como legitimación para el desarrollo de una determinada actividad, si no, más exactamente, como un instrumento de los Poderes Públicos para su promoción. De ahí que no sea muy afortunada la colocación sistemática de esta referencia normativa: no forma parte, desde un punto de vista estricto, de la participación institucional, ni tampoco es un elemento de la acción sindical - materias en las que el art. 6.1 LOLS parece concentrar su contenido-; tampoco puede considerarse como una manifestación de la capacidad representativa de la que habla en su introducción el art. 6.3 LOLS, ya que no es propiamente una facultad para actuar, sino más bien una prerrogativa para el funcionamiento y la consolidación de aquellas organizaciones.

Por otra parte las referencias del art. 6.3 LOLS y del párrafo correspondiente de la DA 6ª ET, no comprenden todo el alcance que pueden tener esas medidas de apoyo a los poderes públicos, a los sindicatos y organizaciones empresariales, como ha demostrado, por lo demás, la experiencia reciente de nuestro país. La ayuda prevista en esos preceptos consiste, únicamente, en la cesión temporal del uso de

inmuebles patrimoniales públicos; no se hace referencia alguna a las subvenciones directas que en los últimos años han recibido los sindicatos más representativos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; si bien, estuvieron en su origen, a cuenta de un posterior reparto del Patrimonio Sindical Acumulado. La técnica ahora utilizada, es, además, la mera cesión del uso de los bienes, no de su propiedad, por lo que no se hace referencia ya a una distribución definitiva del patrimonio, como parecían ser las primeras reivindicaciones, si no a un préstamo del mismo. Es una cesión, por último, que expresamente se califica como temporal y que estará condicionada, por consiguiente, por las variaciones que sufra las distintas organizaciones en su representatividad.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar, el proceso se inició con el R.D.L. 19/1976 de Creación de la A.I.S.S. que había previsto la cesión de locales de la antigua O.S.E. A partir de esa fecha la Administración cedió a esas organizaciones diversos inmuebles, con preferencia de las que ya entonces se consideraban como más significativas¹⁰. Después de diversos conflictos planteados por los sindicatos minoritarios, que se consideraban perjudicados por los criterios del reparto, en el A.N.E. de 1981 se pactaron algunas reglas sobre la concesión de ayudas económicas a las organizaciones sindicales y empresariales, y especialmente a las mayoritarias, que eran precisamente las que negociaron y firmaron ese Acuerdo. El A.N.E. no supuso cambios en el reparto de los locales que se venía efectuando; pero fue el punto de partida de las subvenciones directas concedidas por el Estado a los sindicatos a cargo de los Presupuestos Generales del Estado¹¹.

La primera partida que se libró con este objetivo fue incluida en la Ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado para 1982. Las instrucciones del Ministerio de Trabajo de 9 de marzo de 1982, establecían los indicadores por los que se iba a efectuar el reparto y, determinaban, por consiguiente, las organizaciones beneficiarias. En concreto, la subvención se concedía a las centrales sindicales en proporción a su representatividad para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras dentro de los fines propios de aquellas, de acuerdo con el texto de la Ley 44/1981. Pero las instrucciones del Ministerio aplicaron para el reparto el umbral mínimo de representatividad que exigía, en su anterior redacción la Disposición Adicional 6ª ET, para la participación institucional; por ello, sólo los sindicatos que superaban

10. La cesión de locales estuvo dirigida en un principio solo a los sindicatos; las asociaciones empresariales recurrieron, por ello, ante la OIT, que reconoció su derecho a obtener esos bienes. Según los datos aportados por el Ministerio de Trabajo a la prensa, a mediados de 1986, CEOE había recibido unos 31 metros cuadrados; UGT 92.000; USO 4.000; ELA-STV 3.000; NTG 1.180 y SU 662.

11. La concesión de subvenciones fue pactada en un acuerdo secreto, paralelo al A.N.E. (De la Villa).

ese listón recibieron la subvención, en proporción a su representatividad, según los últimos resultados en las elecciones a representantes unitarios de los trabajadores¹².

Con estos criterios, algunas confederaciones sindicales no pudieron obtener subvención alguna; así sucedió, por ejemplo, con la C.N.T., que impugnó jurisdiccionalmente aquellas instrucciones, por estimarlas contrarias al principio constitucional de igualdad. A este recurso se adhirió posteriormente el Sindicato Unitario. Los Tribunales ordinarios apreciaron una desigualdad de trato injustificada y anularon la actuación administrativa por discriminatoria¹³.

Las resoluciones judiciales fueron recurridas a su vez, ante el Tribunal Constitucional por la Administración y los sindicatos que habían sido beneficiarios de las subvenciones. Pero la sentencia 102/1983 de dicho Tribunal Constitucional no pudo entrar en el fondo del asunto, y, por imperativos del recurso, se hubo de limitar a resolver los problemas procesales que se habían planteado, como consecuencia de la actuación de los tribunales ordinarios. En definitiva, fueron declaradas nulas sus resoluciones por falta de emplazamiento a los sindicatos beneficiarios de las subvenciones, que eran portadores de un interés legítimo del asunto¹⁴.

La concesión de subvenciones directas a los sindicatos continuó en los años siguientes, de nuevo, con cargo a los Presupuestos Generales; se recogieron en las Leyes 9/1983, 44/1983 y 50/1984 (de Presupuestos Generales del Estado para 1983, 1984 y 1985, respectivamente). Estas normas, en vista de los problemas interpretativos causados por la redacción de su precedente, precisaron mejor los criterios de distribución de las partidas correspondientes, para lo cual dieron carácter legal a los indicadores establecidos por la Administración en 1982. Así la subvención se concedía a las centrales sindicales más representativas, de conformidad con la DA 6ª Ley 8/1980 de 10 de marzo del ET, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el art. 75.5 de dicha ley. Se querían evitar los problemas de legalidad que anteriormente se habían planteado, llevando los criterios de reparto a la propia ley.

Por ello no erradicó totalmente los conflictos en el reparto de estas subvenciones. De nuevo los sindicatos perjudicados recurrieron ante los tribunales ordinarios y ante el Tribunal Constitucional, que ahora sí tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto y sobre la violación del principio de igualdad alegada por

12. Las instrucciones del Ministerio de Trabajo para el reparto pueden consultarse en De la Villa, *Panorama de las Relaciones Laborales*.

13. Sentencias de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 1982 y del Tribunal Supremo (3) de 28 de febrero de 1983. La C.N.T., por su parte, recurrió la Resolución administrativa que publica los resultados electorales, al estimarla discriminatoria por no hacer referencia a la abstención, postura defendida por aquella central. El Tribunal Constitucional no encontró esa reclamación justificada (Sentencia 23/1983).

14. Alonso Olea. *Jurisprudencia Constitucional*.

los recurrentes, y que expuso su posición, básicamente en la sentencia 20/1985, de 5 de marzo, en la que se enjuiciaba el contenido de la Ley 9/1983. Las sentencias posteriores (26/1985 y 72/1985) que se ocuparon de las leyes 44/1983 y 50/1984, respectivamente no hacían más que una remisión a ese primer pronunciamiento¹⁵.

La sentencia 20/1985 encierra importantes consideraciones sobre el papel de los sindicatos en nuestro ordenamiento, sobre la promoción económica de los mismos, y sobre la igualdad de trato que debe presidir sus relaciones con la Administración. También hace algunas observaciones sobre el criterio de la mayor representatividad como técnica para la selección de determinadas organizaciones. El Tribunal Constitucional, siguiendo otras resoluciones anteriores, declaró en esta sentencia, en primer lugar, que los sindicatos tenían la condición de asociaciones de relevancia constitucional, lo cual obliga a reconocer la transcendencia de las funciones que se les encargan en la propia Constitución (art. 7). La concesión de subvenciones y otras ayudas de contenido económico encuentran aquí su primera justificación, puesto que constituyen un medio para que esas organizaciones lleven a cabo tareas de defensa y promoción de los intereses que les son propicios. Pero la posición jurídica que diseña el art. 7 de la Constitución Española corresponde a todos los sindicatos y, por consiguiente, todos ellos tienen derecho a ser partícipes de la política estatal de promoción económica. Si la Administración distingue entre los diferentes sindicatos a la hora de conceder subvenciones, debe demostrar que su actitud está justificada, por ser objetiva y razonable para la consecución de unos determinados fines que protege el ordenamiento. En caso contrario, la actuación administrativa causará una lesión al principio de igualdad y, consecuentemente, al derecho a la libertad sindical, porque será discriminatoria y entorpecerá el normal desarrollo de la vida sindical¹⁶.

De ahí, que a juicio del Tribunal Constitucional, la distinción que han acogido las leyes anteriormente citadas para efectuar el reparto de subvenciones, entre los sindicatos más representativos y los que no lo son, no encuentre esa justificación. En este contexto, la distinción supone una injerencia en el orden competitivo de los sindicatos, puesto que coloca a los más representativos en una situación netamente favorable frente al resto, y les permite ofrecer a los trabajadores mejores servicios y más altas expectativas. A la vez, la medida puede suponer una presión indirecta para

15. La cláusula de la Ley 50/1984 de Presupuestos Generales del Estado para 1985 fue recurrida por el Defensor del Pueblo, a instancia del propio Gobierno, ante el contenido de la sentencia 20/1985 del Tribunal Constitucional. En la ley 46/1985 de Presupuestos Generales se incluyó de nuevo una partida, pero en esta ocasión se concedía a los sindicatos “*en proporción a su representatividad*” sin referencia especial a los más representativos.

16. La conexión entre el principio de igualdad y el derecho de la libertad sindical ha sido constante en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La trascendente sentencia de 23 de noviembre de 1981 fue una de las primeras manifestaciones. Un amplio análisis de aquella conexión en Rodríguez Piñero. *No discriminación en las relaciones laborales*, en *Comentarios a las Leyes Laborales*. T.I.V. Madrid. 1983.

que los trabajadores se afilien a determinados sindicatos. Por todos estos motivos, la referencia que hacían esas leyes a los sindicatos más representativos fue declarada inconstitucional¹⁷. De ahí que las leyes 46/1985 y 21/1986 de Presupuestos Generales del Estado, para 1986 y 1987, hayan distribuido subvenciones en proporción a su representatividad, y descartaran la atribución exclusiva de esas ayudas a los más representativos.

Estas han sido las líneas básicas de la política estatal de promoción económica de los Sindicatos y Asociaciones empresariales en nuestro país, centrada, sobre todo, en las organizaciones sindicales.

La delimitación de los beneficiarios de la cesión de dichos bienes es, sin duda, la cuestión más importante para nuestro análisis. En principio, los destinatarios de las cesiones son todas las organizaciones sindicales y empresariales; sin embargo, esta primera regla queda muy matizada posteriormente puesto que, la misma ley establece que la distribución se hará con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la LOLS y el resto del ordenamiento jurídico (art. 3), preferencia que se mantiene mientras se ostente esa cualidad (art. 5.2); y que el destino de los bienes cedidos deberá ser la atención de las necesidades de organización y funcionamiento de los sindicatos y asociaciones empresariales, y, en especial, la de aquellos que por su especial, las de aquellos que por su condición de más representativos deben cumplir las funciones que les atribuye la LOLS y el resto del ordenamiento jurídico, contando siempre con el destino que se había dado a los bienes de la antigua O.S.E. (art. 4). La cesión se matiza, por fin, con criterios de distribución geográfica por Comunidad Autónoma, con las correcciones de carácter local o provincial que sean necesarias para asegurar siempre la adecuada distribución entre las diferentes entidades beneficiarias, en atención a su representatividad global (art. 5.4).

Como se puede apreciar, la teoría igualdad que la ley proclama en la posición de salida para la obtención de bienes, puede quedar bastante difuminada con las reglas que posteriormente incorpora. Ya el Preámbulo de la Ley 4/1986 había señalado que el criterio desencadenante de la cesión sería el recogido a estos efectos en el art. 6.3.f LOLS con lo que estaba aludiendo muy directamente a los sindicatos más representativos: esta postura se ha visto confirmada en el texto normativo, cuando concede preferencia a esas organizaciones- y a las asociaciones empresariales más representativas- y cuando establece que la finalidad de los bienes será en especial, asegurar el cumplimiento de las funciones que la Ley atribuye a las organizaciones más representativas. La clave del reparto de bienes se encuentra, por tanto, en el

17. Según el Tribunal Constitucional (sobretudo, en su sentencia 20/1985) la concesión de subvenciones a unos sindicatos en detrimento de otros puede constituir una de las presiones larvadas sobre la libertad sindical que prohíbe el ordenamiento.

contenido que se atribuya a la preferencia establecida por la ley y en los límites que se establezcan para su aplicación. Sin embargo, ni la ley- que fue aprobada tras la consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, como confiesa su Preámbulo- ni el Reglamento- aprobado por RD 1671/1986, de 1 de agosto- recogen reglas sobre el particular. Ello quiere decir que la decisión última sobre estas cuestiones queda en manos del órgano encargado de la gestión y aplicación del reparto, que no es otro que el Ministerio de Trabajo, auxiliado por una Comisión Consultiva integrada por representantes de la Administración del Estado y de las organizaciones sindicales y empresariales, entre cuyas funciones se encuentran, precisamente, la de efectuar propuestas de cesión de bienes, y la de informar sobre las solicitudes presentadas para su adjudicación (art. 6 Ley 4/1986).

De ahí que, contra la Ley 4/1986 se haya recurrido ante el Tribunal Constitucional y ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, con fundamento en el desigual y, probablemente, injustificado, tratamiento que concede a las diferentes organizaciones sindicales o empresariales. Como ya se dijo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1985, todas esas asociaciones, sin distinción, tienen relevancia constitucional y son merecedoras de apoyo institucional (art. 7 Constitución Española), de forma que la distinción injustificada puede lesionar el derecho a la igualdad y a la libertad sindical, tanto en el aspecto individual como en el colectivo¹⁸.

Como hemos expresado anteriormente, el 21 de abril de 1986 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional, escrito del Defensor del Pueblo por el que se interponía recurso de inconstitucionalidad frente al art. 3- en el inciso que hace referencia a la *preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la LOLS y el resto del ordenamiento jurídico-* y el art. 5.2 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de bienes del P.S.A., que expresa: " *la preferencia a que se refiere el art. 3 y las cesiones efectuadas en virtud de la misma estarán supeditadas siempre al mantenimiento de la condición de más representativas de la entidad beneficiaria correspondiente por incumplimiento de los requisitos a los que se condicionó su otorgamiento*".

Con una clara extemporalidad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1992 de 4 de mayo (Pleno), ponente D. Miguel Rodríguez Piñero (BOE 16 de junio), recificada (BOE nº 247 de 14 de octubre), resuelve el recurso de inconstitucionalidad-

18. La Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1986 había señalado a propósito del art. 6.3.f LOLS, que la atribución de ese derecho a los sindicatos más representativos en ningún caso podía entenderse como una exclusión a los restantes, y que el juicio definitivo sobre la constitucionalidad de la cesión había que postgonerlo a la regulación definitiva de la misma. La decisión del Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre la queja presentada por CNT contra la Ley 4/1986 se declara que esta norma es respetuosa con el derecho de libertad sindical. Reviste especial interés también la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1986, en la que se defiende la aplicación del criterio proporcional para efectuar el reparto de bienes, con exclusión de la reserva a las organizaciones más representativas.

nº 440/1986- citado- y pretende zanjar la cuestión cuyo origen, como hemos visto es ciertamente remoto, desestimando la impugnación del inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la LOLS 11/1985 y el resto del ordenamiento jurídico» contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986 y también desestimar la impugnación que por conexión y por consecuencia de aquel precepto se hace en la demanda del art. 5.2 de dicha Ley.

La respuesta del Tribunal Constitucional se estructura en esta Sentencia 75/1992 de una manera clásica, siendo sus principales núcleos argumentales los siguientes:

Respecto al art. 28.1 Constitución Española (*derecho a la libertad sindical*), interpretado aisladamente, en el Fundamento Jurídico 2º, expresa que, desde el solo plano del derecho de la libertad sindical, nada puede objetarse a los principios que inspira la ley impugnada. La acción sindical comprende todos los medios lícitos que se desprenden de nuestro ordenamiento y de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, en los que se incluyen la negociación colectiva y la huelga, debiendo extenderse también a la incoación de conflictos colectivos (Sentencia Tribunal Constitucional 37/1983).

Junto a este núcleo de poderes de acción, como derecho adicional o accesorio, no integrante del contenido esencial de la libertad sindical, es pues, como podría calificarse éste de beneficiarse de cesiones de uso de bienes públicos a que se refiere la ley impugnada. Lo anterior lleva a concluir, obviamente, que con el solo amparo de su desarrollo de libertad sindical no puede pretenderse que a todo sindicato por el hecho de serlo, le sea reconocido un derecho a que le sean cedidos bienes públicos, porque ese pretendido derecho no emana necesariamente de la libertad sindical.

No es, por consiguiente, contraria al derecho de libertad sindical la concesión en uso de bienes públicos a los sindicatos, como tampoco lo sería en principio una opción legislativa de no atribución o concesión de tales bienes. Ya este Tribunal ha afirmado que es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquellos se encomienda, sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese plus de derechos en la medida en que estos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical.

La promoción no se dirige a favor de sindicatos concretos, y en estas condiciones no se puede hablar con propiedad de ilegítimas injerencias públicas en el funcionamiento de los sindicatos. La concesión a los sindicatos más representativos de determinadas ventajas no vulnera la libertad sindical si no tiene como consencuencia privar a las organizaciones sindicales que no hayan sido reconocidas como las más representativas de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni el derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción, lo que evidentemente, no sucede en el caso que nos ocupa.

Abordando el problema desde la perspectiva conjunta de los art. 14 y 28.1 Constitución Española, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos Jurídicos 3 y 4, sostiene que es razonable diferenciar con fundamento en la condición de más representativo del sindicato favorecido, ya que la promoción de un cierto modelo sindical en que se potencie la existencia de sindicatos fuertes, en contraposición a un sistema de atomización, fuese una finalidad legítima desde el punto de vista del art. 14 de la Constitución.

En estrecha conexión con la naturaleza del sistema de mayor representatividad sindical, se añade que el problema de la desigualdad entre los sindicatos más o menos representativos no se resuelve sólo contando competencias, sino también atendiendo a la calidad de las mismas, a su especial intensidad. De este modo atender al gravamen que lleva consigo ésta potenciada atribución de competencias, es también un elemento teleológico que le legitima la diferenciación entre sindicatos, lo que implícitamente, acarrea la valoración positiva de esas medidas compensatorias. A mayor gravamen, más protección, en suma, y, parece, esto suficiente para justificar la razonabilidad de la decisión legal.

La solución legal es razonable porque trata de articular un sistema abstracto y permanente de resolución de las cuestiones planteadas por la cesión en uso de los bienes del patrimonio sindical. No hay en ella ningún tipo de consideración particularizada de la situación de sindicatos concretos para conceder o no un determinado privilegio. Al contrario, la propia estructura de la norma permite y preve el cambio de circunstancias; la variación en los niveles de representatividad y sus consecuencias, porque se trata de una medida de apoyo a los sindicatos, no de cristalización definitiva de una determinada estructura sindical. El criterio de proporcionalidad, que es central en la ley (Fundamento Jurídico 4º) garantiza que esta exclusión no pueda tener lugar.

Los argumentos desarrollados son proyectables, con las adaptaciones necesarias a las fórmulas articuladas para el reparto de los mencionados bienes entre las asociaciones empresariales más representativas, igualmente previsto en la norma (Fundamento Jurídico 5º).

Concluye la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1992 rechazando que el inciso “*con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la LOLS 11/1985, y el resto del ordenamiento jurídico, contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986, viole los art. 14 y 28.1 de la Constitución*”, pues no lleva forzosamente a una desproporción entre los diversos sindicatos. Desmarcándose así, como apunta OJEDA AVILES, del diferente criterio sustentado respecto a las subvenciones presupuestarias en las sentencias 20/1985 y 26/1985.

Creemos que es la primera vez en que la mayor representatividad -como mero rasgo de un sindicato- se utiliza como criterio diferencia en un panorama en que un determinado beneficio se reconoce a todos los sindicatos.

c) Régimen jurídico de la gestión de los bienes del patrimonio sindical acumulado, sentencia del Tribunal Constitucional 183/1992 de 16 de noviembre

El régimen jurídico de la gestión de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado se ajustará, según el art. 6 de la Ley 4/1986, a las reglas siguientes:

- Los actos administrativos de cesión, alteración y revocación, relativos a los bienes y derechos del P.S.A. serán dictados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social oída, en todo caso, la Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical.

- La Comisión dependerá del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y estará integrada por representantes de la Administración del Estado y de las organizaciones sindicales y empresariales. En una primera redacción del precepto tan sólo formaban parte de la mencionada Comisión las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Este inciso del art. 6.2 de la Ley 4/86 “*más representativas*” fue declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1992 de 16 de noviembre.¹⁹ Dicha sentencia, de 16 de noviembre (B.O.E. 18 de diciembre de 1992), falló:

1º. Declarar la inconstitucionalidad del inciso “*más representativas*” del art. 6.2. de la Ley 4/1986, de 8 de enero, que tiene el efecto de invalidar el art. 17.1.B)2 Reglamento PSA.

2º. Desestimar la cuestión en todo lo demás.

El Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico séptimo, al examinar si el art. 6.2 de la ley 4/1986 se adecua o no a las exigencias de los art. 14 y 28 de la Constitución, dice:

“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 de esta cuestión pasa por recordar que, en reiterados pronunciamientos, este Tribunal ha declarado la legitimidad de la selección de los sindicatos,

19. El día 2 de noviembre de 1987 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1987, en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad (1411/1987) de los art. 3, 4.2, 5.2, 6.2, DT y DA1ª de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, por posible violación de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución Española, que reconocen, respectivamente los derechos de igualdad y libertad sindical.

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 C.N.T. contra el RD 1671/1986 de 1 de agosto, que aprueba el Reglamento de la Ley de Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, por vulneración del derecho a la libertad sindical y al principio de igualdad.

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 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 Ley 4/1986 conculca el principio de igualdad entre los 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 los trabajadores y empresarios sean representados en relación con los actos de gestión del patrimonio sindical generado durante las décadas del sindicalismo vertical, y al que pueden tener acceso también, en función de su representatividad, organizaciones empresariales y sindicales 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 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 sentencias 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 pueda 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 aquellas, y a las que el precepto coloca en una situación de ventaja que se añade a la que la propia ley ya reconoce en cuanto al acceso a ese reparto que supone una dificultad adicional para que los sindicatos

que no ostenten la condición de más representativos puedan acceder efectivamente a la cesión de bienes del Patrimonio Sindical²⁰.

En la Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical son los intereses del conjunto de los trabajadores y empresarios los que deben de prevalecer sobre los particulares de los sindicatos y organizaciones empresariales sean los más representativos o no. 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 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 las organizaciones que tengan una suficiente implantación y representatividad aunque no sea mayoritaria (STC 32/1990).

La redacción actual de los art. 6.2 de la Ley 4/86 y del art. 17.1.b)2 del Reglamento, es fruto de una modificación llevada a cabo por RD 930/1993 y OM 1/7/93. Acogiéndose a las exigencias expresadas por el Tribunal Constitucional, dispone, el reformado art. 17, la composición de la Comisión en los siguientes términos: el presidente de esta Comisión será el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, o por delegación, el Director General de Servicios del Departamento. Como Vocales habrá doce representantes de la Administración del Estado, incluido el Presidente; doce representantes de las organizaciones sindicales y empresariales con suficiente implantación, que se asignarán del modo siguiente, 6 para los sindicatos de trabajadores, en proporción a los índices de audiencia electoral acreditados y 6 para las organizaciones empresariales. El Secretario será un funcionario del Ministerio de Trabajo, con voz pero sin voto. Esta Comisión se reunirá al menos una vez al trimestre en sesión ordinaria.

Las funciones de la Comisión son efectuar propuestas de cesión de los bienes y derechos del P.S.A.; informar de las solicitudes de cesión de bienes y derechos que presenten los interesados; informar las alteraciones y revocaciones que hayan de experimentar los actos administrativos de cesión; conocer e informar sobre la gestión que efectuen las entidades beneficiarias respecto de los bienes cedidos, proponiendo la adopción de las medidas pertinentes; conocer las sustituciones y permutas del patrimonio que se hayan de efectuar y de ser oída en tales cuestiones pudiendo formular las propuestas que en tal sentido considere procedentes; informar con carácter previo las regularizaciones de las cesiones del uso de inmuebles; ser oída, en todo caso, en el inventario actualizado de todos los bienes, derechos y obliga-

20. El RD 930/1993 de 18 de junio, modifica los criterios de composición de la Comisión Consultiva por el de participación adicional en base a los índices de audiencia electoral acreditados.

ciones que componen el P.S.A., que deberá formalizar el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, según ordena la DA 1ª Ley y el Reglamento- art. 6.3 L.P.S.A. y art. 21 R.P.S.A.; y ejercer cualquier otra competencia que le sea atribuida por las disposiciones legales.

En la actualidad, más de una década después de la publicación de la Ley 4/86, aún no contamos con una solución para el complejo problema de la devolución del Patrimonio Sindical Histórico, ni para la asignación del Acumulado. Tal vez, sea hora de que, como manifiesta LOPERA CASTILLEJO, se aborde y se deje zanjada la cuestión, tratando de dar una solución ponderada y de conjunto para todos los afectados²¹.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMANSA PASTOR: *Las soluciones legales al problema del patrimonio sindical*. A. L. nº 2. 1987.
- ALMENDROS/ PEREZ AMOROS/ ROJO: *El sindicalismo de clase en España*. Madrid. 1992.
- DE LA VILLA, L.E.: *Panorama de las relaciones laborales en España*. Madrid. 1983.
- FERNANDO LÓPEZ, M.F.: *La Ley de Cesión del Patrimonio Sindical Acumulado y su constitucionalidad. Una aparente vuelta a los orígenes en la valoración de las consecuencias de la mayor representatividad sindical*. R.E.D.T. nº 56. 1992.
- GARCÍA BECEDAS, G.: *La restitución del Patrimonio Sindical Histórico*. A.L. nº 2. 1987.
- GARCÍA MURCIA, J.: *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*. M^oT y SS. Madrid. 1987.
- LEÓN-SAGARDOY: *El poder sindical en España*. Madrid. 1982
- OJEDA AVILÉS, A.: *Derecho Sindical*. Madrid. 1995.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: *Derecho Sindical Español*. Madrid. 1994.
- SALA FRANCO, T.: *Derecho Sindical*. Valencia. 1995.
- SEMPERE NAVARRO: *Reparto de subvenciones a sindicatos e indefensión*. Rev. Política Social. nº 142. 1984.

21. LOPERA CASTILLEJO, M.J.: *De nuevo ante la necesidad de afrontar el problema del Patrimonio Sindical Histórico y Acumulado*. Proyecto Social. nº 3. E.U. Graduados Sociales. Teruel. 1995.