

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1044/2006, promovido por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros ochenta diputados del Grupo Popular del Congreso contra el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. Ha comparecido el Abogado del Estado en nombre del Gobierno. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 2 de febrero de 2006 don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado por otros ochenta diputados del Grupo Popular del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. La demanda, en la que se nos pide que declaremos la inconstitucionalidad y nulidad del citado Real Decreto-ley en su totalidad, comienza por denunciar que el mismo se ha dictado con el único fin de favorecer a una organización sindical determinada en contra del principio de igualdad y del derecho de libertad sindical consagrados en los arts. 14 y 28.1 CE, en referencia a las dificultades económicas por las que atravesaba, cuando se aprobó, el sindicato UGT, que tenía que hacer frente a las responsabilidades civiles derivadas de la quiebra de una cooperativa, lo que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales relacionó públicamente con la devolución del patrimonio incautado por el régimen franquista, según recogieron diferentes medios de comunicación. Además, el Real Decreto-ley se dictó cuando se iniciaba un proceso de elecciones a delegados de personal y comités de empresa, momento en el que una provisión de fondos a UGT colocaba a esta organización en una evidente posición de privilegio frente a otras.

Se examinan seguidamente las modificaciones que el Real Decreto-ley ha introducido en la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. Dicha norma imponía, para el reintegro de los bienes incautados por el Gobierno *de facto* a los sindicatos como consecuencia de la Ley de Responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939, un doble condicionamiento, subjetivo y objetivo: la restitución sería a favor de los sindicatos que acreditasen ser los legítimos sucesores de los que en su momento existieron y se llevaría a cabo con los bienes incautados y, si ello no fuera posible, mediante la compensación de su valor, considerando como tal el que tendrían en el mercado a la entrada en vigor de la propia Ley 4/1986.

a) La primera novedad que introduce el Real Decreto-ley 13/2005 en la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986 es la supresión de la exigencia de que los bienes hubieran sido incautados ilegítimamente a las organizaciones sindicales o entidades vinculadas; bastará con que se trate de bienes que pertenecieran a esas organizaciones o entidades a la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936 para que se pueda reclamar su restitución, lo que supone que a partir de la vigencia del Decreto-ley habrá que restituir a las organizaciones sindicales bienes que

tenían en 1936, pero sin necesidad de que les hubieran sido incautados ni de ninguna relación de causalidad entre la actuación de los poderes públicos y la pérdida de su titularidad. En suma, se impone al Estado la obligación de entregar a ciertas organizaciones sindicales unos bienes, o su equivalente económico, sin una mínima referencia al material probatorio que deberán aportar. La norma no responde al loable propósito de restituir a los sindicatos los bienes que les fueron ilegítimamente incautados.

b) El Real Decreto-ley 13/2005 modifica profundamente los sujetos titulares de los bienes y derechos sobre los que las actuales organizaciones sindicales pueden formular una pretensión de reintegro o compensación: ya no se precisa que las entidades titulares de los bienes estuviesen ligadas por un concreto nexo jurídico con los sindicatos, como era la afiliación o asociación, ni tampoco que ellas mismas tuvieran carácter sindical. Al supuesto de la afiliación o asociación se equipara el de la vinculación a la correspondiente organización sindical, sin que se acote ni defina esa conexión. De otro lado, se prescinde por completo de la naturaleza sindical de los titulares del patrimonio, que podrán ser personas jurídicas de naturaleza mercantil, cooperativa o fundacional, lo que evidencia que se podrán restituir bienes que no estuvieron afectos al ejercicio de actividad sindical. Las actuales organizaciones sindicales serán resarcidas por bienes afectos al desarrollo de actividades ajenas a la sindical y respecto de los cuales los sindicatos no ostentaron ningún género de titularidad.

c) En tanto que la Ley 4/1986 preveía que el resarcimiento por razón de los bienes que no pudieran ser reintegrados a las organizaciones sindicales se haría por el valor normal de mercado que tuvieran a la entrada en vigor de aquélla, el Real Decreto-ley introduce como tercera y sustancial novedad que sobre dicho valor de mercado se aplicará “el interés legal del dinero desde dicha entrada en vigor hasta el último día del mes anterior al que se acuerde la compensación”. La actualización con arreglo al interés legal del dinero opera automáticamente y comprende no solo las peticiones que se puedan formular a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley 13/2005, sino también los expedientes pendientes de resolución, sin consideración al momento en el que la organización sindical interesada formuló la solicitud, ni a su diligencia a la hora de cursarla; pese a la demora en que se hubiera incurrido al pedir la compensación y pese a que no nos encontramos ante un sistema en el que actúe de oficio la Administración, se tiene garantizado un resarcimiento patrimonial a cargo de los recursos públicos, lo que no tiene precedentes en nuestra legislación.

d) Finalmente, frente al sistema establecido por la Ley 4/1986, que no fijaba límite temporal para ejercitar las pretensiones de reintegro o compensación, el Real Decreto-ley fija un plazo de presentación de solicitudes que se extiende hasta el 31 de enero de 2006. Llama la atención la premura con que se pone fin a un proceso que se ha prolongado durante veinte años, concediéndose menos de tres meses para poder presentar solicitudes al amparo de la nueva norma, lo que no se compadece con la complejidad que se atribuye al proceso de indagación de las titularidades y vicisitudes de los bienes, y pone en evidencia que se persigue facilitar la resolución de los expedientes pendientes de ella en los que no concurren los requisitos que exigía la redacción original de la Ley 4/1986.

La reforma se ha llevado a cabo a través del cauce extraordinario del decreto-ley, que hurta al Parlamento la posibilidad de un debate sosegado y la facultad de introducir enmiendas, habiendo sido rechazada la tramitación, prevista en el art. 86.3 CE, del Decreto-ley como proyecto de ley, pedida por algunos grupos parlamentarios. Los recurrentes denuncian que el Real Decreto-ley 13/2005 incurre en violación del art. 86.1 CE, que vulnera el derecho a la libertad sindical reconocido por el art. 28.1 CE (en relación con el principio de igualdad del art. 14) y los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE y de los que, conforme al art. 31.2 CE, rigen la asignación del gasto público, en los términos siguientes:

a) Según los diputados demandantes la norma impugnada viola los dos límites establecidos en el art. 86.1 CE para el recurso al decreto-ley, pues no concurre el supuesto habilitante, es decir, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y aquel se ha extendido al ámbito material vedado por el citado precepto, concretamente a los derechos de los ciudadanos regulados por el Título I de la Constitución. No cualquier necesidad habilita al Gobierno para utilizar el decreto-ley: sólo la necesidad extraordinaria y urgente, concepto indeterminado, pero que excluye los supuestos de clara arbitrariedad. Para que el decreto-ley se encuentre correctamente justificado, es preciso que confluyan ambas características de la necesidad: extraordinaria y urgente; sin que baste un caso grave y extraordinario que no requiera solución urgente o, al revés, un supuesto de urgencia sobre un tema menor, cuya incidencia impida calificarlo de extraordinario. Así pues, extraordinario y urgente no son términos sinónimos, en cuanto que el carácter extraordinario no se refiere tan sólo al ámbito temporal, sino más bien a una valoración cualitativa de la necesidad, que ha de ser importante, grave e imprevisible, teniendo en cuenta que la previsibilidad puede deducirse de datos objetivos. Por su parte, la urgencia se mide en relación a la imposibilidad de cubrir la necesidad a través de los mecanismos normales, de

forma que donde las circunstancias admiten tramitación parlamentaria, sin detrimento grave para la respuesta normativa, no procede que el Gobierno utilice el cauce del decreto-ley. Sólo en caso de que el procedimiento legislativo produzca daños irreparables o de que la reserva de la medida a adoptar aconseje remedios expeditivos queda legitimado el recurso a esta legislación de emergencia. Esta es la interpretación expresamente acogida en la jurisprudencia constitucional, citando los recurrentes las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre (FF. JJ. 5 y 6) y 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3). Dicha jurisprudencia (por ejemplo, STC 182/1997) requiere, además, que la causa justificativa del decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– sea explicitada por el Gobierno, a fin de poder controlar la concurrencia del supuesto habilitante, y que exista una conexión de justificación o relación de adecuación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las concretas medidas establecidas por el decreto-ley para afrontarla. Por supuesto, la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad compete principalmente a los poderes políticos; pero ello no excluye su control por el Tribunal Constitucional, que garantiza el equilibrio de poderes querido por la Constitución. La exposición de motivos del Real Decreto-ley no justifica explícitamente ni su urgencia ni su necesidad; a lo sumo, cabría entender justificada la necesidad con las referencias al largo tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 4/1986 sin que se hayan logrado plenamente los fines por ella perseguidos y a la incertidumbre sobre la titularidad de bienes y derechos y sobre el impacto de la posible restitución en el gasto público. Por su parte, las memorias económica o de justificación del Decreto-ley tampoco explican de forma concluyente la adopción de dicho instrumento normativo, salvo una somera alusión, nuevamente, a la situación de inseguridad jurídica. Concretamente, señala la memoria que “no debe olvidarse que, de lo excluido en principio de devolución, podría producirse la obligación del Estado de devolver lo incautado en el caso de que así lo determinara una sentencia judicial firme. Ante esta situación de incertidumbre, y con la perspectiva de una posible y poco deseable judicialización del asunto en los supuestos de denegación por la Administración, se considera necesaria y urgente la modificación de la Ley 4/1986, de 8 de enero.” A la luz de esos antecedentes y de la intervención del Ministro de Trabajo y Asuntos sociales en el debate de convalidación del Decreto-ley en el Congreso de los Diputados, pueden resumirse en cuatro las causas que según el Gobierno avalan la extraordinaria y urgente necesidad de la norma impugnada: la insuficiencia del régimen jurídico que ha estado vigente durante cerca de veinte años, que no ha cumplido las finalidades pretendidas; la naturaleza de la materia, consistente en la reparación de una injusticia histórica, que no admite demoras derivadas de la tramitación por el procedimiento legal ordinario; la existencia de una situación de incertidumbre en cuanto a la titularidad de ciertos bienes y derechos; y el incremento de la carga financiera que supone para el

Estado las medidas que adopta el propio Decreto-ley, que ha impuesto a los fondos públicos el pago de los intereses generados durante diecinueve años y que hasta ese momento no eran exigibles, por lo que, si se tramitara la medida a través del procedimiento legislativo ordinario, se incrementaría dicha carga financiera.

A juicio de los diputados recurrentes las supuestas deficiencias en la aplicación de la Ley 4/1986, el retraso en la reparación de una injusticia histórica y la posible situación de inseguridad jurídica derivada de la incertidumbre en la titularidad de ciertos bienes y derechos no constituyen en modo alguno circunstancias imprevisibles o sobrevenidas, sino que, por el contrario, han podido ser previstas a lo largo de los cerca de veinte años transcurridos desde su entrada en vigor. La jurisprudencia constitucional alude reiteradamente a la imprevisibilidad como requisito para configurar una situación de urgencia, imprevisibilidad que desde luego no se da en una situación que se viene constatando durante veinte años; donde hay previsibilidad no cabe la utilización del decreto-ley. El recurso a ese instrumento, por comportar un recorte de las garantías del procedimiento legislativo ordinario, al impedir al Parlamento un debate sosegado, y por hurtar a los grupos parlamentarios la facultad de presentar enmiendas y a las Cortes Generales la de introducir modificaciones, ha de limitarse a los supuestos en que es necesaria una acción normativa en un tiempo menor que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes. Es evidente que en este caso tal necesidad no existe, pues, si las situaciones de incertidumbre en la titularidad de ciertos bienes y derechos y las supuestas deficiencias en la Ley 4/1986 han durado veinte años, en nada se perjudican los intereses generales en una demora que se extendería a lo sumo seis u ocho meses más, que es el tiempo normalmente requerido para la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Especialmente rechazable parece a los diputados recurrentes el argumento que alude a la urgencia de reparar una injusticia histórica; tan loable finalidad dista mucho de equivaler a la urgencia requerida por el art. 86.1 CE, pues ésta no puede limitarse al hecho de que se pretenda un propósito legítimo cuya pronta consecución sea deseable; tal es la razón de ser de la mayor parte de las leyes, por lo que, si se admitiese esa justificación, se produciría una desorbitada extensión de la figura del decreto-ley, configurada en la Constitución como un cauce normativo extraordinario. Pero, además, aun en la hipótesis de que la deficiente aplicación de la Ley 4/1986 configurara una situación de extraordinaria y urgente necesidad, la misma no guarda conexión alguna con las concretas medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 13/2005. El que hayan existido, en su caso, deficiencias en la consecución de la finalidad perseguida por la Ley 4/1986 –la reparación del patrimonio ilegítimamente incautado a los sindicatos por un régimen dictatorial–, que se halle todavía pendiente la plena reparación de tal

injusticia histórica y subsistan incertidumbres en la titularidad de ciertos bienes no habilita para establecer un régimen jurídico que, desbordando por completo la finalidad de aquella Ley, permita la entrega a ciertas organizaciones sindicales de bienes que no les fueron incautados, que no les pertenecían y que ni siquiera guardaban relación alguna con el desarrollo de actividades sindicales. En resumen: los tres primeros motivos alegados por el Gobierno no configuran una situación de extraordinaria y urgente necesidad, ni guardan conexión alguna con las concretas medidas adoptadas. Por lo que atañe al último de los motivos, es decir, al que se refiere a la necesidad de aminorar el impacto sobre el gasto público de las actuaciones de compensación, resulta que se justifica la urgencia no en base a una situación de hecho previa que demanda la aprobación de la norma, sino en base a una medida que la propia norma adopta, concretamente la extensión de la compensación económica a los intereses legales generados desde la entrada en vigor de la Ley 4/1986, de 8 de enero, hasta que se lleve a cabo la compensación. Esta circunstancia no puede configurar la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues tal necesidad ha de ser previa a la norma que la trata de remediar, siendo preciso hacerlo con mayor urgencia e inmediatez que la que permitiría el procedimiento legislativo ordinario; la justificación de la urgencia no puede encontrarse en la norma misma, sino en la necesidad a la que la norma trata de responder. Y la actualización del valor de los bienes a restituir aplicando los intereses generados desde la entrada en vigor de la Ley 4/1986 es una medida arbitraria que no responde a necesidad alguna, al no haber incurrido en mora el Estado, sin perjuicio de que con los criterios de actualización utilizados puede calcularse que un año de espera –lapso mayor que el que puede suponer la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia– supondría un coste de 7.751.677,5 euros, esto es una incidencia sobre el gasto público escasamente relevante, por lo que tampoco este motivo justifica la urgencia del Decreto-ley.

Además, el Real Decreto-ley 13/2005 rebasa los límites materiales fijados en el art. 86.1 CE, pues va en contra de un derecho incluido en la sección primera del capítulo segundo del Título I de la Constitución, es decir, dotado del máximo nivel de protección, como es el derecho a la libertad sindical reconocido por el art. 28.1. En efecto, forman parte del contenido esencial del derecho a la libertad sindical el derecho a un trato igual por las Administraciones Públicas, el derecho a la actividad sindical y el derecho a los medios apropiados para la actividad sindical. Asimismo, la atribución a las centrales sindicales del patrimonio sindical ha sido considerada como integrante de la libertad sindical por la jurisprudencia constitucional (SSTC 20/1985, de 14 de febrero; 26/1985, de 22 de febrero; y 72/1985, de 13 de junio). Pues bien, en estos elementos esenciales del derecho a la libertad sindical incide precisamente el Decreto-ley, al establecer los

mecanismos para la atribución a sindicatos determinados de elevadas sumas que no responden a la restitución de su patrimonio histórico.

b) Los diputados recurrentes reprochan, en segundo lugar, a la norma impugnada la violación del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE). La libertad sindical va más allá de los derechos de creación de sindicatos y de afiliación y no afiliación a los mismos, que quedarían vacíos de contenido si aquélla no incluyera el derecho a llevar a cabo una acción sindical libre, ausente de injerencias de terceros. Por ello, el art. 13 de la Ley Orgánica de Libertad sindical considera lesiones a la libertad sindical los actos de injerencia consistentes ya en el fomento de la constitución de sindicatos ya en su sostenimiento económico o en otra forma. Para asegurar un espacio de libertad sin injerencias de terceros adquiere especial relevancia el principio por el que las Administraciones públicas no pueden interferir en las actividades de los sindicatos; en este sentido, ya la STC 23/1983 estableció que el derecho a que la Administración no injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales forma parte del contenido esencial de la libertad sindical.

La Constitución española establece un marco de pluralismo democrático en el que todos los sindicatos tienen cabida. Para evitar las disfuncionalidades de un sistema en que han de operar diferentes organizaciones sindicales, nuestro ordenamiento ha establecido diversos grados de representatividad sindical, en atención a determinados criterios que permiten elaborar una clasificación de los sindicatos, sobre la cual se realizará la posterior atribución de más o menos facultades según la representatividad que aquéllos acrediten. Así, se consagra la figura jurídica del sindicato más representativo; el que se dé distinto trato a unas organizaciones sindicales respecto de otras en materias concretas no resulta injustificado, en la medida en que la selección se realice con criterios objetivos. La consideración de las organizaciones sindicales como entidades de interés público ha hecho que los poderes públicos hayan asumido el deber de sostener el hecho sindical, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando así la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE). Por ello, por medio de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, se cede el uso incondicionado de locales y bienes públicos a los sindicatos para el ejercicio de sus funciones constitucionales o, a través de las normas presupuestarias, se les conceden subvenciones para el cumplimiento de sus fines. Pero en la promoción del hecho sindical los poderes públicos han de respetar el principio de igualdad, como inherente al derecho fundamental a la libertad sindical y, por tanto, la no injerencia en la acción sindical; sus

actuaciones con esos propósitos no deben esconder discriminaciones arbitrarias o irrazonables. En definitiva, en cualquiera de sus actuaciones promotoras y garantes del hecho sindical, los poderes públicos se encuentran, por mandato constitucional, obligados a respetar la igualdad en el ejercicio de la libertad sindical; en la medida en que introduzcan desigualdades de trato entre sindicatos, habrá de estimarse que estamos ante una discriminación si las desigualdades están desprovistas de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse con relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. En tanto que a partir del Real Decreto-ley 13/2005 ya no se exige que los bienes hayan sido incautados a las organizaciones sindicales beneficiarias ni que los pertenecientes a otras entidades cumplieran una finalidad sindical, no nos encontramos ante la legítima restitución de bienes incautados, sino ante una grave injerencia de los poderes públicos en relación con la labor sindical, lo que constituye una arbitrariedad del Gobierno, que genera un trato desigual por parte de la Administración y de los poderes públicos, al no existir un fundamento objetivo ni razonable. La Organización Internacional de Trabajo, en el Informe del Comité de Libertad Sindical emitido en el Caso núm. 900, ya señala que la restitución del patrimonio incautado a la UGT, una de las beneficiarias junto a la CNT del Real Decreto-ley 13/2005, debe hacerse conforme a los principios de libertad sindical, lo que supone respetar el principio de igualdad entre los sindicatos y la prohibición de que las autoridades públicas intervengan e interfieran en la vida sindical, favoreciendo, apoyando o promocionando a un sindicato en perjuicio de los demás, y esto es lo que hace el Real Decreto-ley con las organizaciones sindicales beneficiarias, y en concreto y en especial con la UGT, a la que en la memoria económica se reconoce una elevadísima cantidad calculada en 151.301.040,53 euros, lo que constituye un acto de injerencia y de promoción de dicha organización sindical en perjuicio de otras. El Decreto-ley no es una norma “restitutoria”, sino una norma de contenido diferente, facilitador o subvencionador; si no es necesario acreditar la incautación estamos ante una disposición nominativa de bienes públicos a favor de determinadas organizaciones sindicales, situándose la medida en el ámbito de la subvención o apoyo a una actividad constitucionalmente legítima como es la actividad sindical. Pero al no someterse a los principios de concurrencia e igualdad, la subvención vulnera la igualdad entre sindicatos y la garantía de no injerencia en la acción sindical. El Decreto-ley favorece a determinadas organizaciones sindicales perfectamente concretas y determinadas con una medida que se ha convertido, de hecho y al margen de los propósitos expresados, en un instrumento de financiación mediante recursos públicos, que carece de la suficiente objetividad y justificación, y en una diferencia de trato inconstitucional entre las respectivas organizaciones sindicales.

Por otra parte, el Decreto-ley atenta contra la libertad sindical, pues posibilita el beneficio económico directo de una concreta opción sindical participante en el proceso de diálogo social, a fin de solventar sus dificultades económicas coyunturales. La actuación gubernativa rompe por completo el equilibrio del diálogo social, en el que el propio Gobierno, junto con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, es parte, en la medida en que uno de los dos sindicatos más representativos a nivel nacional tiene unos cuantiosos intereses económicos que dependen, directamente, de su actuación discrecional.

c) Señalan los demandantes, con cita de la STC 108/1986, de 29 de julio, que el Real Decreto-ley 13/2005 vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos pues es una norma discriminatoria que carece de toda explicación racional, constituyendo un caso patente de arbitrariedad o desviación de poder, es decir, de ejercicio de las potestades públicas para fines distintos de los amparados por el ordenamiento jurídico: prevista la restitución para compensar a las organizaciones sindicales por los bienes que les fueron incautados por un régimen dictatorial, elimina precisamente los requisitos de la incautación y de su previa pertenencia a aquéllas, privando a la norma de su propia razón de ser. Además existen indicios que permiten concluir que con el Real Decreto-ley el Gobierno ha dirigido su acción a favorecer a una determinada organización sindical, estrechamente vinculada al partido que lo sostiene, facilitándole, con cargo a recursos públicos, fondos para la cancelación de sus deudas.

d) Se alega finalmente que el Real Decreto-ley 13/2005, al permitir una asignación arbitraria e injustificada de bienes y recursos públicos a particulares, vulnera los principios constitucionales que, conforme al artículo 31.2 CE, rigen la asignación del gasto público. La cesión de bienes establecida por el Real Decreto-ley conlleva, al extraer bienes y derechos económicos de la titularidad pública, la incursión en un gasto público. Descartado el carácter restitutorio de la norma, los diputados recurrentes consideran que nos encontramos ante una forma *sui generis* de ayuda o subvención. Este carácter de ayuda o subvención es el que materialmente resulta más acorde con la institución tras la publicación del Real Decreto-ley, precisamente porque la supresión de los requisitos exigidos anteriormente convierte el contenido material de la norma en un beneficio económico, que no responde a ningún título jurídico previo, lo que expresa la verdadera naturaleza de la norma: es una norma subvencionadora. En cuanto tal, el gasto que supone debe someterse a los principios constitucionales que regulan el gasto público, enunciados en el art. 31.2 CE, precepto que contiene un doble mandato: por un lado, el relativo a la asignación

equitativa de los recursos públicos, referencia que puede ser considerada como un auténtico principio de justicia material en la conformación y definición del gasto público y, por otro, el que establece que la programación y la ejecución del gasto público deben responder a los principios de eficiencia y economía. Uno y otro principio se proyectan, entre otros ámbitos, sobre la actividad administrativa de gestión de los bienes y derechos patrimoniales, respecto de los que el art. 8 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas, exige la obtención de la máxima rentabilidad. A juicio de los diputados recurrentes, el Real Decreto-ley quebranta ambos principios. Vulnera, en primer lugar, la obligación de los poderes públicos de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, pues prevé una elevada asignación de estos que favorece de modo prácticamente exclusivo a una determinada organización sindical, sin justificación alguna. En segundo lugar, vulnera el principio de eficiencia en la programación del gasto público. Si la eficiencia consiste en la relación óptima entre los fines perseguidos y los medios empleados para lograrlos, en este caso tal relación óptima no existe, pues el fin perseguido –la restitución a las organizaciones sindicales de los bienes que les fueron incautados– se realiza a través de medios que no resultan adecuados para lograrlos, pues se prevé la compensación por bienes que, o bien no eran de las organizaciones sindicales, o bien no les fueron incautados, añadiendo además en la compensación el interés legal del dinero desde 1986 hasta el momento en que la compensación se acuerde (sin justificación alguna, pues no ha existido mora del Estado que ampare tal satisfacción del interés legal), todo ello con grave onerosidad para la Administración Pública, que se ve impelida en definitiva a un apoyo institucional a una determinada organización sindical bajo el ropaje de una devolución sin que se justifique ni un derecho previo sobre los bienes ni la incautación de los mismos. En suma, la exoneración de la demostración del título jurídico válido para una actividad de restitución trastoca el verdadero fundamento y la causa última de la actuación pública para convertirla en una adjudicación sin causa probada que es difícilmente compatible con los principios constitucionales que inspiran la actuación administrativa en materia de gasto. Además, a pesar de que en la memoria económica del Real Decreto-ley se cuantifica el gasto estimado que derivará del mismo, el tenor literal de su texto hace imprevisible la determinación real del importe económico al que queda obligado, pues nada impide la reclamación de otros bienes y derechos que no sean los ya examinados en los expedientes administrativos en curso, sobre las nuevas bases establecidas en la norma y que, dados los perfiles de ésta, resulta imposible identificar con carácter previo.

2. En providencia de 14 de marzo de 2006 se acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al

Gobierno al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El 23 de marzo de 2006, se personó en el recurso el Abogado del Estado en nombre del Gobierno, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, teniéndole el Tribunal por personado y concediéndole una prórroga de ocho días para la presentación de alegaciones mediante providencia del día siguiente.

4. El 30 de marzo de 2006 se recibió en este Tribunal escrito del Presidente del Senado en el que comunicaba el acuerdo de la mesa de ofrecer la colaboración de la Cámara a los efectos del art. 88.1 LOTC. El día 31 siguiente se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando que la mesa de la Cámara había acordado que, aunque el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que el mismo pudiera precisar.

5. El 25 de abril de 2006 el Abogado del Estado presentó alegaciones en las que sustenta su petición de que el recurso fuera desestimado. Comienza por rechazar el planteamiento de la demanda de presentar el Real Decreto-ley impugnado como una donación encubierta a un sindicato cercano al partido político que sustenta al Gobierno, para dar respuesta después a las alegaciones de los demandantes sobre la inconstitucionalidad de aquél.

A. Según el representante procesal del Gobierno, el texto de la norma, su exposición de motivos y las intervenciones del Gobierno y del Grupo Parlamentario Socialista en el debate de convalidación desmienten rotundamente la “premisa-conclusión” de la demanda, según la cual aquélla se limitaba a instrumentar una subvención encubierta; por el contrario, de su lectura resulta claramente la única finalidad del Real Decreto-ley: la reparación del daño causado por el alzamiento militar y la Guerra Civil a las organizaciones sindicales entonces existentes y que hoy subsisten, esto es, la misma que inspiró la Ley 4/1986. Por tanto, la finalidad de la norma es reparadora. Pero es que, además, tampoco puede afirmarse con rigor que el Real Decreto-ley trate de privilegiar arbitrariamente a un sindicato frente a los demás. En primer lugar, porque si fuera así, tal afirmación podría hacerse también respecto de la Ley 4/1986. Téngase en cuenta que los destinatarios de las dos normas son los mismos: las organizaciones sindicales existentes al tiempo del conflicto o “los sindicatos de trabajadores que acrediten ser sus legítimos sucesores”. Y la razón de la aplicación de la norma a unos sindicatos y no a otros es perfectamente congruente con

su finalidad reparadora. La razón es exclusivamente que al tiempo de la Guerra Civil existían unos sindicatos y no otros; la norma tendría finalidad subvencionadora y no reparadora si extendiera su ámbito a sindicatos que no existían en 1936 y que difícilmente pudieron resultar afectados patrimonialmente por el conflicto. En el caso de que los concretos actos de aplicación de la norma excedieran de ese ámbito objetivo, serán actos contrarios a la norma y revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde el juicio abstracto que procede realizar en esta sede, sólo puede apreciarse una finalidad de íntegra reparación y la congruencia de las reformas introducidas con esa finalidad.

B. Se detiene seguidamente el Abogado del Estado en defender que el Real Decreto-ley impugnado responde a una necesidad extraordinaria y urgente, no sin antes exponer la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión, que exige tres requisitos para que pueda apreciarse la concurrencia de ese presupuesto: que los órganos políticos hayan explicitado y razonado la situación de extraordinaria y urgente necesidad, sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional no quede vinculado con justificación exteriorizada; que corresponde sólo a los órganos políticos la valoración de la necesidad, sin perjuicio de que cuando incurran en una valoración manifiestamente abusiva o arbitraria deba la jurisdicción constitucional corregir el exceso, y que exista una relación directa o de congruencia entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que se adoptan en el Decreto-ley.

a) Se han exteriorizado las razones de urgencia; en la exposición de motivos se indica la necesidad de poner fin a las deficiencias observadas en la aplicación de la Ley 4/1986, de 4 de enero, deficiencias que se identifican en aquella exposición: no haber tenido en consideración las especiales circunstancias derivadas de la existencia de una guerra civil y un largo período posterior de dictadura que dificultan la acreditación de la titularidad de los bienes y derechos del llamado patrimonio sindical histórico y la ausencia de un plazo para la presentación de solicitudes por los reclamantes, que hace interminable este proceso de reparación de daño históricamente originado y que la Ley 4/1986, de 8 de enero, intentó reparar. Esta necesidad de reforma apreciada por los órganos políticos se considera urgente porque el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la citada Ley ha originado, en el momento de la compensación de los bienes y derechos integrantes del denominado patrimonio sindical histórico, un perjuicio, como consecuencia de la forma de valoración dispuesta en la misma, basada en los valores de mercado a su entrada en vigor, perjuicio que se va incrementando con el paso del tiempo, en la medida en que quienes se vieron injustamente desposeídos de sus bienes y derechos siguen sin ver reparada esta injusticia. Además,

la prolongación de este proceso de reparación de hechos injustos mantiene abierta una situación de incertidumbre en cuanto a la titularidad de bienes y derechos y en cuanto a los deberes del Estado respecto a la devolución o compensación, que es muy negativa. Por tanto, básicamente son dos las razones de urgencia que aprecian los órganos políticos para la utilización del Real Decreto-ley: la inseguridad jurídica que genera el indefinido mantenimiento de incertidumbres sobre la titularidad de unos bienes y sobre la cantidad que habrá de satisfacerse por la restitución y los perjuicios que el retraso en la plena restitución está ocasionando a sus beneficiarios, que puede limitar considerablemente su capacidad operativa. Aprecian los órganos políticos que esta limitación de la capacidad de actuación de los titulares del derecho a la restitución es especialmente grave, dada la función constitucionalmente relevante de los sindicatos. En el debate de convalidación del Real Decreto-ley, el Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales añadió razones políticas de la urgencia: la existencia de “una deuda ética y moral” de “reparación de una injusticia histórica que proviene de un acto intrínsecamente antidemocrático, como fue la ilegalización de las organizaciones sindicales y políticas como consecuencia de un levantamiento militar”, que es imprescindible reparar, reparación que no se ha hecho completamente en más de veinte años y que no debe esperar más. Es decir, políticamente se justifica el uso del Real Decreto-ley por la urgente necesidad de reparar inmediatamente una situación de manifiesta injusticia, de claro expolio, cuya persistencia repugna a los más elementales valores democráticos. Es, por tanto, claro que los órganos políticos han cumplido con el deber de exteriorización de las razones que justificaban la utilización de este instrumento normativo.

b) El segundo requisito es que la calificación de la urgencia realizada por los órganos políticos no haya sido manifiestamente arbitraria o abusiva. La demanda omite toda referencia argumental a la principal razón de la urgencia, tal y como está recogida en la exposición de motivos del Real Decreto-ley: “para los beneficiarios de la restitución, el no disponer de los aludidos bienes y derechos, que pueden ser infraestructura económica para el desarrollo de su actividad, limita sus posibilidades de actuación, tratándose de sujetos como los sindicatos, cuya actividad está reconocida y promovida por la Constitución Española”. Es decir, con el adelanto de la restitución, mediante la utilización del Real Decreto-ley, fundamentalmente se tratan de paliar los perjuicios que para las entidades que fueron objeto de incautación supone no disponer de los bienes a que legalmente tienen derecho. Ese perjuicio individual de los antiguos titulares de los bienes se agrava y adquiere dimensión general por la singular posición constitucional de las entidades titulares del derecho, como actores del derecho fundamental a la libertad sindical. Las afirmaciones de la demanda sobre la delicada situación financiera de uno de los sindicatos titulares

del derecho a la restitución, sólo vendrían a otorgar una mayor solidez al juicio político de la urgencia en la efectiva realización de la restitución. Es decir, la finalidad de la Ley 4/1986 y del Real Decreto-ley no es dar lo que no se debe, en una suerte de subvención encubierta; la finalidad de éste es la misma que la de la Ley que reforma: reparar los daños causados a las organizaciones sindicales por la Guerra Civil. Si la finalidad es reparadora, nadie puede discutir que existe urgencia en la devolución de lo debido, máxime cuando alguno de los acreedores de la indemnización se halla en una apremiante situación financiera –hecho no controvertido, en cuanto aceptado por ambas partes–. La urgencia se agrava y adquiere la dimensión exigida por el art. 86 CE si el acreedor apremiado tiene la singular posición constitucional de los sindicatos (y si es uno de los más representativos). Acudir al decreto-ley es imprescindible –como apreciaron los órganos políticos– si el desequilibrio patrimonial viene, en buena medida, agravado por la demora en la devolución de elementos económicos debidos a la organización sindical.

c) La demanda aprecia la incongruencia con la finalidad reparadora en las reformas introducidas por el Real Decreto-ley en la redacción de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986; alega que, mientras que en la redacción inicial se establecía que quedaban excluidos de integración en el patrimonio sindical acumulado “los bienes y derechos que, por virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, de 9 de febrero de 1939, fueron incautados a las Organizaciones Sindicales o sus Entes afiliados o asociados de carácter sindical entonces existentes”, tras el Real Decreto-ley se excluye de integración en dicho patrimonio a “los bienes y derechos que a la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936 pertenecían a las organizaciones sindicales o a personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a aquellas, ya entonces existentes”. Según el Abogado del Estado resulta indudable que la reforma responde a la finalidad perseguida y declarada de facilitar la íntegra reparación de los daños causados por la Guerra Civil. Así, claramente lo que se consigue con la modificación del inciso es volver las cosas a la situación previa al conflicto, actualizando el valor de los bienes a la fecha de la reparación. En efecto, la exigencia de la inicial redacción de que se acreditara la incautación al amparo de la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939 era un obstáculo poco razonable a la íntegra reparación, objetivo original de la disposición adicional cuarta, y ello porque la privación de sus bienes a los sindicatos tuvo lugar normalmente mediante su incautación, pero también en algunos casos por la vía de hecho o por otros sistemas; además, es lógico suponer que no todas las privaciones se acordaron al amparo de la Ley de 1939, sino que desde la misma ilegalización efectuada por el Decreto de 1936, al menos en la llamada “zona nacional”, se irían produciendo incautaciones. Resulta de una evidente dificultad probar las concretas privaciones en una situación naturalmente

convulsa, por lo que, de forma razonable, el Real Decreto-ley opta por presumir que todos los bienes de que la organización sindical disponía antes de su ilegalización le fueron posteriormente incautados. Trata así el legislador de ensayar la más precisa aproximación posible a la realidad, consciente de la imposibilidad de una perfecta reconstrucción de los hechos, tomando “en consideración las especiales circunstancias derivadas de la existencia de una guerra civil y un largo período posterior de dictadura”, según la exposición de motivos, y que con la ilegalización de los partidos y agrupaciones políticas y sociales que integraban el Frente Popular, por el Decreto de 1936, comenzaron las incautaciones no sólo de sus bienes, sino también de sus archivos, documentos, registros y protocolos. La demanda aduce que mediante la reforma se corre el riesgo de subvencionar y no restituir, dado que se podría indemnizar por bienes voluntariamente enajenados por la organización sindical, durante la guerra en la zona republicana. El riesgo existe; sin embargo, no puede ignorarse que la enajenación, normalmente, produciría el ingreso en el patrimonio sindical del equivalente monetario del bien, equivalente del que terminada la guerra también fueron desposeídos los sindicatos. El legislador opta, por todo ello, en congruencia con el objetivo declarado de favorecer la plena reparación, por devolver a las organizaciones sindicales los bienes de que disfrutaban inmediatamente antes de su ilegalización y del comienzo de los procesos confiscatorios. En definitiva, la reforma es claramente consecuente con la urgencia apreciada: favorecer la rápida reparación a los sindicatos de los daños derivados de la Guerra Civil, poniendo a su disposición cuanto antes los elementos patrimoniales a que tendrían derecho de acuerdo con aquella finalidad.

En cuanto a la discutida extensión de “la reparación a favor de las organizaciones sindicales de bienes que pertenecían a terceros y que no estaban destinados al ejercicio de la actividad sindical”, en la original redacción de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986, se exigía que los bienes se hubieran incautado a “las organizaciones sindicales o sus entes afiliados o asociados de carácter sindical entonces existentes”. El Real Decreto-ley prevé la restitución de los bienes que pertenecieran a organizaciones sindicales “o a personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a aquéllas, ya entonces existentes” y permite la reintegración de los “bienes y derechos que, habiendo pertenecido a una organización sindical o a una persona jurídica de naturaleza mercantil, cooperativa o fundacional, que hubiera estado afiliada, asociada o vinculada a aquella en el momento de la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936, no se incorporaron al patrimonio de la antigua organización sindical por consecuencia o efecto de lo previsto en una disposición legal o reglamentaria”. Pues bien, sin entrar en la técnica legislativa empleada, que queda al margen de este proceso constitucional, resulta claro que sigue exigiéndose a quienes

pertenecían los bienes, cualquiera que fuera su forma jurídica, que estuvieran afiliados, asociados o vinculados a la organización sindical, aunque se suprime la exigencia de que tuviera carácter estrictamente sindical. La justificación de esta medida se encuentra en la intervención del representante del Grupo Parlamentario Socialista en el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados, según la cual el Tribunal Supremo en diferentes sentencias ha creado jurisprudencia sobre la vinculación de las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y CNT con las sociedades obreras, las cooperativas, las mutualidades de trabajadores, las sociedades de socorro mutuo y otras de ámbito semejante. El Tribunal Supremo reconoce en catorce sentencias que estos organismos eran básicamente organizaciones y entidades de propiedad y creación sindical, con vinculación sindical todas ellas, pues en 1936 las organizaciones sindicales funcionaban respecto de sus afiliados como elementos de apoyo en materia sanitaria, educativa o de previsión social. La Ley de Asociaciones de Patronos y Obreros de 8 de abril de 1932 incluye, entre las facultades de las asociaciones de obreros, además de la defensa de sus intereses profesionales (arts. 1, 2 y 4), las de “organizar enseñanzas de especialización para la instrucción y perfeccionamiento profesional de sus miembros, así como talleres, exposiciones, museos, laboratorios, escuelas técnicas, concursos, conferencias, publicaciones”, o “fundar instituciones de previsión y asistencia social” —que podían establecer subsidios a los asociados en casos de enfermedad, invalidez, paro forzoso u otras eventualidades, art. 30—. La actividad de las organizaciones sindicales era mucho más amplia que la actual. En palabras del Tribunal Supremo, “en la época actual las finalidades de las entidades sindicales son otras (emancipación de la clase obrera, reivindicaciones frente a la patronal, mejora de las condiciones de trabajo), pero no era así en la época anterior a 1936 (...). Pues entonces, al no existir un sistema de seguridad y de asistencia social generalizado, los sindicatos tenían o ejercían actividades de socorros mutuos de los afiliados” (Sentencia de 29 de junio de 2000, RJ 7784). Entre otras, las organizaciones sindicales adoptaron las formas jurídicas instrumentales de sociedades obreras, cooperativas de trabajadores, sociedades de socorros mutuos y mutualidades y casas del pueblo. El Real Decreto-ley, al referirse a las personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a las organizaciones sindicales, no ha hecho más que recoger la realidad histórica de las figuras asociativas que ha ido adoptando el movimiento obrero, facilitando la plenitud de la reparación a las organizaciones sindicales, por lo que es evidente la perfecta congruencia de la medida con la finalidad de acelerar la plena reparación de los daños derivados de la guerra.

Discute la demanda la extensión de la compensación económica a los intereses legales generados desde la entrada en vigor de la Ley 4/1986, de 8 de enero, dado que no se toma en

consideración la diligencia del sindicato a la hora de cursar su reclamación y que no puede considerarse que el Estado haya incurrido en mora en el cumplimiento de sus obligaciones. Resulta claro que la plena reparación exige la actualización del valor de los bienes al tiempo en que efectivamente se produce, dado que la intención no es sino reponer a la organización en la capacidad económica de que disponía antes de la guerra. Esa era la intención inicial de la Ley 4/1986 que establecía la compensación del valor “normal de mercado que a la entrada en vigor de esta Ley tendrían los citados bienes y derechos de no haber sido incautados”. Es lógico pensar que el legislador no previó un período tan prolongado de tiempo para la ejecución de la reparación y, parece claro, que lo que pretendía era la plena indemnidad del patrimonio sindical, valorado, por eso, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley, que podía presumirse cercano al de la efectiva restitución. El Real Decreto-ley considera que el retraso en la restitución ha sido provocado por las propias exigencias de la legislación que se reforma, según se expresa en la exposición de motivos, y trata, por ello, de evitar que los destinatarios puedan sufrir las consecuencias de esa demora. Precisamente por eso, y para facilitar la valoración de la indemnización, acude a la actualización de los valores por aplicación del interés legal. No parece que pueda objetarse nada a la congruencia de esta medida con la urgente finalidad que trata de satisfacer la norma impugnada.

En contra del cuestionamiento en la demanda del establecimiento de un plazo para formular solicitudes, hasta el 31 de enero de 2006, afirma el Abogado del Estado que tal determinación es perfectamente coherente con el objetivo declarado en la exposición de motivos de evitar que se haga “interminable este proceso de reparación del daño históricamente originado”. La brevedad del plazo se justifica en que, tal y como apunta la demanda, tras veinte años (al menos) de esfuerzo investigador, ya se encuentran presentadas todas las reclamaciones. El Real Decreto-ley trata de desbloquear la situación en que se encuentran los más de 4.000 expedientes documentados pendientes de resolver, según indicó el portavoz del Grupo Socialista en el debate de convalidación; en definitiva, nada más coherente con la urgencia para concluir el proceso reparador que fijar un plazo breve para la presentación de las solicitudes.

C. A continuación niega el representante del Gobierno que la norma impugnada incurra en violación de la libertad sindical, del principio de igualdad o del principio de interdicción de la arbitrariedad. La demanda considera que la vulneración de tales derechos supone afección al núcleo esencial de los mismos por lo que se vulneraría el límite material del Real Decreto-ley impuesto en el art. 86 CE. La vulneración y la afección a la libertad sindical la sitúa la demanda nuevamente en el carácter subvencionador que atribuye al Real Decreto-ley, que vendría a

favorecer a uno de los sindicatos más representativos, sin justificación objetiva y razonable. Insiste la demanda en que la supresión del requisito de la incautación, la ampliación subjetiva de los titulares de los bienes y la actualización de la indemnización hacen que la norma pierda su naturaleza reparadora para convertirse en una norma subvencionadora. Sin perjuicio de reiterar la procedencia de tales medidas, afirma el Abogado del Estado que la naturaleza reparadora de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986 en la redacción dada por el Real Decreto-ley es absolutamente indudable: sólo se restituyen bienes que pertenecían a los sindicatos al tiempo de comenzar la Guerra Civil y ser ilegalizados, tratando de devolverlos a la situación anterior al conflicto y a su ilegalización; en todo caso, se exige que los bienes pertenecieran a una persona jurídica vinculada a la organización sindical, dada la forma de actuación de los sindicatos en aquellas fechas; la actualización de los valores al momento de la indemnización es típica de todos los procesos reparadores, dado que se trata de garantizar la íntegra restitución, mediante la efectiva equivalencia financiera entre el daño y la indemnización.

No existe, según el representante del Gobierno, discriminación arbitraria de los sindicatos no favorecidos por la indemnización, pues hay una causa perfectamente razonable de la diferencia: únicamente se puede restituir a quien fue privado y, lógicamente, sólo lo fueron las organizaciones sindicales que existían al tiempo de la Guerra Civil. Así, la preexistencia se configura como requisito general aplicable a todas las organizaciones sindicales y es perfectamente coherente con la voluntad de resarcir. Parece claro, por tanto, que el criterio establecido para distinguir es objetivo, proporcionado y razonable con la finalidad legítima perseguida por la norma.

D. En relación con la denunciada vulneración del art. 31.2 CE, que la demanda basa en la naturaleza subvencional que atribuye al Real Decreto-ley, se remite el Abogado del Estado a sus razonamientos anteriores sobre la naturaleza reparadora de la norma impugnada.

6. Por providencia de 5 de julio de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Nos corresponde resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de ochenta diputados contra el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, publicado

en el Boletín Oficial del Estado el día 3 de noviembre de 2005. La modificación se limita a la disposición adicional cuarta de la citada Ley, que establecía la restitución a las organizaciones sindicales de los bienes y derechos que les fueron incautados por virtud de la Ley de Responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939; de acuerdo con la disposición citada tales bienes y derechos serían reintegrados a dichas organizaciones –o a los sindicatos que acrediten ser sus legítimos sucesores–, debidamente inscritos a su nombre por cuenta del Estado. Si tales bienes o derechos no pudieran ser reintegrados se preveía que el Estado compensaría pecuniariamente su valor, considerando como tal el normal de mercado que tendrían a la entrada en vigor de la Ley de no haber sido incautados.

El Real Decreto-ley impugnado sustituye la norma contenida en la disposición adicional cuarta por otra en la que se prevé que los bienes y derechos que a la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936 pertenecían a las organizaciones sindicales o a personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a aquellas, ya entonces existentes, serían reintegrados en pleno dominio a dichas organizaciones debidamente inscritos a su nombre por cuenta del Estado o, en su caso, a aquellos sindicatos de trabajadores que acrediten ser sus legítimos sucesores, previa solicitud de los beneficiarios antes del 31 de enero de 2006. También serán reintegrados a las mencionadas organizaciones sindicales, con los mismos requisitos y en las mismas condiciones, aquellos bienes y derechos que, habiendo pertenecido a una organización sindical o a una persona jurídica de naturaleza mercantil, cooperativa o fundacional, que hubiera estado afiliada, asociada o vinculada a aquella en el momento de la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936, no se incorporaron al patrimonio de la antigua organización sindical por consecuencia o efecto de lo previsto en una disposición legal o reglamentaria; se preveía igualmente que el Estado compensaría pecuniariamente el valor de los bienes o derechos que no pudieran ser reintegrados, por cualquier causa, considerando como tal el normal de mercado que tendrían a la entrada en vigor de la Ley 4/1986, aplicando a la cantidad resultante el interés legal del dinero desde dicha entrada en vigor hasta el último día del mes anterior al que se acuerde la compensación. Los bienes muebles situados dentro de los inmuebles se valorarán en un tres por ciento del valor de compensación de estos últimos. Los bienes y derechos cuya reintegración no se solicite antes del 31 de enero de 2006 se inscribirán a nombre del Estado. Una disposición transitoria prevé la aplicación de la nueva norma a los procedimientos iniciados a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. El Real

Decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 24 de noviembre de 2005, cuyo acuerdo se publicó en el Boletín Oficial del Estado el día 1 de diciembre siguiente.

Los diputados recurrentes impugnan el Real Decreto-ley en su totalidad. Consideran, por una parte, que, según hemos expuesto en los antecedentes, ha violado los dos límites establecidos en el art. 86.1 CE para el recurso al decreto-ley: niegan que cumpla la exigencia de dar respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y afirman que su contenido afecta a los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I de aquélla. Y, por otra, denuncian que su contenido vulnera el derecho a la libertad sindical reconocido en el art. 28.1 CE en relación con el principio de igualdad de su art. 14, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida en el art. 9.3 y los principios que según el art. 31.2 han de regir la gestión del gasto público.

2. La tacha de inconstitucionalidad que abordaremos en primer lugar será, como es lógico, la relativa al art. 86.1 CE, pues la misma, de ser estimada, hará innecesario el análisis de las restantes (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; y 137/2011, de FJ 1, entre otras).

El citado precepto establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que adoptarán la forma de decretos-leyes. La Constitución ha adoptado en este punto, según hemos dicho reiteradamente, una solución flexible y matizada que, por una parte, no lleva a la completa proscripción del decreto-ley en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En concreto hemos dicho que la extraordinaria y urgente necesidad a que alude el precepto constitucional supone un requisito o presupuesto habilitante de inexcusable concurrencia (términos todos ellos que figuran en nuestras resoluciones) para que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley, que se erige en auténtico límite jurídico de la actuación gubernamental mediante decretos-leyes, actuación sujeta, en consecuencia, al control de este Tribunal, al que compete asegurar que los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución (por todas, SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, y 26/2016, de 18 de febrero, FJ 2).

Como aceptan tanto los diputados recurrentes como la representación del Gobierno, la causa justificativa del decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– ha de ser explicitada por el propio Gobierno. Aquellos consideran que las razones ofrecidas no justifican, la existencia del presupuesto habilitante: la deficiente regulación de la materia en la redacción original de la Ley 4/1986, de 8 de enero, el retraso en la reparación de la injusticia histórica que supuso la incautación de los bienes de las organizaciones sindicales y la situación de incertidumbre en la titularidad de tales bienes no constituyen situaciones imprevisibles, a las que no se pueda hacer frente mediante una ley parlamentaria. Además las concretas medidas introducidas por el Real Decreto-ley no guardan relación con las deficiencias de la Ley 4/1986.

Por el contrario, la representación del Gobierno sostiene que las razones de necesidad apreciadas por los órganos políticos para la aprobación del Real Decreto-ley impugnado –la inseguridad jurídica que generaba el indefinido mantenimiento de incertidumbres sobre la titularidad de unos bienes y sobre la cantidad que habría de satisfacerse por la restitución y los perjuicios que la demora en resolver ésta ocasionaban a sus beneficiarios, limitando la capacidad de actuación de unos sujetos, como los sindicatos, cuya actividad está constitucionalmente reconocida– y de urgencia –la reparación de una injusticia histórica, que no podía esperar más, tras los veinte años de vigencia de la Ley 4/1986– hacían del Decreto-ley el instrumento idóneo.

A tenor de lo alegado por las partes y de acuerdo con la pauta que seguimos cuando se discute la concurrencia del presupuesto constitucional habilitante de la potestad legislativa excepcional del Gobierno analizaremos si existía una concreta situación de necesidad extraordinaria y urgente y, en su caso, si las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley impugnado son coherentes con la eventual situación de necesidad.

3. Si, como hemos adelantado, la Constitución es flexible en punto a admitir la figura del Decreto-ley es porque no se limita a permitir el recurso a la misma en situaciones de necesidad absoluta. En ocasiones anteriores hemos descartado que la utilización por el Gobierno de la potestad legislativa extraordinaria que le confiere el art. 86.1 CE deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, aceptando su utilización en supuestos de lo que hemos llamado “necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el

requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5), aunque hemos constatado que del precepto constitucional deriva la exigencia de una situación de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determine la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia. Es también constante en nuestra jurisprudencia la afirmación de que incumbe al Gobierno autor del decreto-ley expresar (explicitar de una forma razonada, según la STC 189/2005, de 7 de julio) los motivos de urgencia, que son los que ha de analizar este Tribunal cuando se niegue su eficacia habilitante para dictar aquel, y que habrán tenido reflejo en la exposición de motivos de la norma, en el debate parlamentario sobre su convalidación o en el expediente de elaboración de aquella.

El preámbulo del Real Decreto-ley impugnado expone de modo reiterativo y de no fácil comprensión los motivos a que responde su aprobación. Comienza por afirmar que no ha podido ser totalmente cumplido el fin que perseguía la Ley 4/1986, de 8 de enero –se refiere, sin duda, al objetivo de su disposición adicional cuarta, la devolución del patrimonio incautado a los sindicatos– debido a las exigencias que “impuso en orden a acreditar las titularidades de los bienes y derechos del patrimonio sindical histórico”. Indica también que “la dificultad de acreditar los requisitos exigidos por la Ley 4/1986, de 8 de enero, afecta también al valor de los bienes y derechos a los efectos de su compensación”. En relación con la primera cuestión, dice la exposición de motivos que “la finalidad reparadora de la Ley 4/1986, de 8 de enero, no alcanza a quienes pueden ser acreedores de reparación, ya que la interpretación de la actual normativa no permite identificarles como tales”, frase cuyo sentido es difícilmente asequible. Y en relación con la segunda se indica que “las compensaciones, que incluso con el actual marco legal pudieran darse, se efectuarían con valores económicos muy alejados de los de la situación del mercado, que era el criterio de la Ley 4/1986, de 8 de enero, lógico y equitativo en la medida en que la compensación se produjera en fechas próximas a aquellas en las que la norma abrió la posibilidad de reparación”. En otro orden de cosas, la exposición de motivos indica que la prolongación del “proceso de reparación de hechos injustos mantiene abierta una situación de incertidumbre en cuanto a la titularidad de bienes y derechos”, incertidumbre que afecta tanto a los beneficiarios de la restitución como al Estado. La exposición de motivos concluye diciendo que “resulta por todo ello urgente poner fin a esta situación que está incidiendo negativamente en el cumplimiento de los fines de reparación de la incautación de los bienes de las organizaciones sindicales democráticas como consecuencia de la Guerra Civil y afectando, de un modo más general, a la seguridad

jurídica, procediendo así a la sustitución de la anterior normativa por una nueva que elimine las disfunciones constatadas y que dé solución a un problema tan especial, por su vinculación a un hecho de excepcional alteración de los principios del orden democrático. En esta apreciación de la urgencia tampoco hay que dejar de considerar la necesidad de aminorar el impacto sobre el gasto público de las actuaciones de compensación. Ya se ha visto la necesidad de proceder a la actualización de las valoraciones aplicando a los valores de los bienes el interés legal del dinero desde la vigencia de la Ley 4/1986, de 8 de enero, hasta la fecha de efectividad de la compensación. Con ello, la reducción del efecto de esta compensación en el gasto público requiere que la puesta en práctica del nuevo sistema de compensación y la adopción de los correspondientes acuerdos se produzca con la mayor brevedad posible, conciliando así la efectividad de la finalidad compensatoria, derivada de la actualización de valores con la tutela del gasto público. En consecuencia, concurren en esta regulación las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad a las que se refiere el artículo 86.1 de la Constitución Española para justificar el que el Gobierno dicte un real decreto-ley.”

En su exposición ante el Congreso de los Diputados sobre las razones del Gobierno para promulgar el Real Decreto-ley el Ministro de Trabajo y Asuntos sociales indicó, según recoge el Diario de Sesiones del pleno del día 24 de noviembre de 2005, que se consideraba necesaria y urgente la modificación de la Ley 4/1986, de 8 de enero, por razones, primero de justicia y después de seguridad jurídica, y que el Decreto-ley no era “sino una actualización de lo establecido en la ley del año 1986 con la única y clara finalidad de resolver los problemas derivados de esta norma y dar respuesta definitiva al propósito que esta se fijó”. En esa exposición el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales informó de que desde la entrada en vigor de la Ley 4/1986, de 8 de enero, se habían reintegrado (o compensado con su valor) quinientos setenta y siete inmuebles a las organizaciones sindicales poseedoras de patrimonio histórico y de que había más de cuatro mil expedientes relativos a reclamaciones de inmuebles, cuentas y bienes de otra naturaleza.

Así pues, el Gobierno, en palabras del Ministro en esa misma ocasión, consideró que “restituir a las organizaciones sindicales sus legítimos bienes, que fueron incautados, expoliados de forma antidemocrática” justificaba “abreviar el proceso, utilizar la vía más rápida, el mecanismo más directo para realizar la total y definitiva reparación”.

Pues bien, es indudable que tan respetable finalidad puede erigirse en objetivo necesario para el Gobierno, cuyo juicio sobre la importancia política del mismo no podemos sustituir. Cosa

bien distinta es que colmar esa necesidad sea algo extraordinario y urgente, de modo que se justifique el recurso al decreto-ley para tratar de satisfacerla. La necesidad (o, al menos, la conveniencia) de restituir a los sindicatos los bienes que les fueron incautados por la Dictadura ya había sido apreciada por la tan repetida Ley 4/1986, de 8 de enero, en cuyo preámbulo se expone que uno de los dos problemas fundamentales que la misma trataba de solucionar era el “derivado de incautación de los bienes de las Organizaciones Sindicales democráticas como consecuencia de la guerra civil española”; en 2005, casi veinte años después, no puede sostenerse que hacerlo sea de una urgencia extraordinaria. No consta, por otra parte, que hubieran sobrevenido circunstancias nuevas que impusieran objetivamente la reforma del régimen jurídico de la restitución que nos ocupa, como, por otra parte, pareció reconocer el representante del Gobierno en el debate de convalidación al aceptar que las razones políticas del Real Decreto-ley no eran “en absoluto, razones nuevas, encontraban su origen en la ley del año 1986 y en la de 1998 para los partidos políticos”. La reforma de ese régimen jurídico es, por supuesto, legítima en términos constitucionales. Y en cuanto a las razones de justicia y de seguridad jurídica que se esgrimieron en el debate parlamentario previo a la convalidación del Real Decreto-ley, las mismas pueden servir para justificar las concretas medidas adoptadas, pero no su urgencia y necesidad o, en otras palabras, no la sustracción de esta ordenación al procedimiento parlamentario, sede ordinaria con carácter general, de la legislación. Entender lo contrario supondría, como dijimos en la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, que se podría excluir del procedimiento legislativo ordinario toda decisión que comportara un beneficio para sus destinatarios, lo que no se corresponde con nuestro modelo constitucional. Por el hecho de que, como indicó el representante del Gobierno en el debate de convalidación, fuera imprescindible modificar la normativa anterior, que ya no podía mantenerse por más tiempo después de casi veinte años de vigencia, no se estaba enfrentando una situación de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinara la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes.

4. El examen de las tres concretas medidas adoptadas en el Real Decreto-ley impugnado mediante la modificación de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986, de 8 de enero, confirma nuestra convicción de que el mismo no respondía a las exigencias de una necesidad extraordinaria y urgente.

La primera de esas medidas fue extender la posibilidad de restitución a los bienes y derechos que hubieran pertenecido no sólo a las organizaciones sindicales y a los entes de carácter

sindical a ellas afiliados, como preveía la redacción original de la disposición citada, sino también a cualesquiera personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a aquellas, incluso las de naturaleza mercantil, cooperativa o fundacional y ello aun cuando tales bienes no se hubiesen incorporado al patrimonio de la extinguida organización sindical del régimen franquista. No se ha justificado, ni es en absoluto discernible, por qué razón constitucional se ha acudido a la legislación de urgencia para hacer esta innovación normativa o, en otros términos, cómo podría haberse visto perjudicada la misma de haberse contenido en un proyecto de ley objeto de la correspondiente tramitación parlamentaria.

Conforme al apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1986, de 8 de enero, sería el valor de mercado de los bienes incautados a la fecha de su entrada en vigor el que serviría para compensar a los sindicatos por aquellos que no les pudieran ser restituidos en especie. La segunda de las modificaciones que el Real Decreto-ley impugnado introdujo en esa disposición consistió en establecer lo que el preámbulo llama una “actualización de las valoraciones”, de modo que la cantidad prevista en la redacción original de la Ley 4/1986 se incrementaría en lo sucesivo con la suma resultante de aplicar a la misma el interés legal del dinero hasta el último día del mes anterior al que se acuerde la compensación y, además, en prever una compensación adicional del tres por ciento del valor de los inmuebles por los bienes muebles situados dentro de aquellos. El preámbulo del Real Decreto-ley indica, como ya hemos dicho, que “la reducción del efecto de esta compensación en el gasto público requiere que la puesta en práctica del nuevo sistema de compensación y la adopción de los correspondientes acuerdos se produzca (*sic*) con la mayor brevedad posible”. Pero, es claro que, como alegan los diputados recurrentes, no cabe tratar de justificar la urgencia de la medida por las consecuencias indeseables que su introducción llevaría aparejadas, como si fuera imposible configurarla en otros términos que no conllevaran esas consecuencias. Una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales habría podido configurar sin duda la llamada actualización de valoraciones de modo que se compaginara su introducción en el ordenamiento con el control de sus efectos sobre el gasto público; el mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la norma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9), lo mismo que la opción por el empleo de una concreta técnica o formulación normativa, existiendo otras que no obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del legislativo, sacrificio que el art. 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de

alcanzar, al designio de “abreviar el proceso” o de “utilizar la vía más rápida” o “el mecanismo más directo”, que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno.

Finalmente el Real Decreto-ley impugnado estableció que las solicitudes de restitución de los bienes que hubieran pertenecido a los sindicatos deberían formularse antes del día 31 de enero de 2006, fecha en la que extinguiría definitivamente la posibilidad de recuperar los bienes del llamado patrimonio sindical histórico o su valor. El preámbulo del Real Decreto-ley alude a que la prolongación del proceso de reparación mantiene abierta una muy negativa situación de incertidumbre en cuanto a la titularidad de bienes y derechos y en cuanto a los deberes del Estado respecto a su devolución, alusión que puede ser una explicación de la medida, pero que de ningún modo supone la exposición de una situación de necesidad precisada de una respuesta urgente, máxime cuando la primera de las medidas que acabamos de examinar –la que extendió la posibilidad de que las organizaciones sindicales reclamaran bienes y derechos que no contemplaba la legislación anterior– implicaba la posibilidad de que se extendiera también la citada incertidumbre. En cualquier caso, como acabamos de decir, ni en el preámbulo de la disposición recurrida ni en el debate sobre su convalidación se ha ofrecido justificación alguna de la extraordinaria y urgente necesidad de esta concreta medida, lo que nos impide apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que los diputados recurrentes niegan y que este Tribunal en tal caso no puede presumir.

5. El Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, se ha dictado sin que concurriera la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE y es, en consecuencia, inconstitucional y nulo (art. 39.1 LOTC), lo que determina que debemos estimar el recurso sin necesidad de pronunciarnos sobre los otros motivos en que se fundaba. De conformidad con el art. 40.1 LOTC, la declaración de inconstitucionalidad y de la nulidad de la citada disposición ‘no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de la misma. Y de acuerdo con lo que hemos dicho en casos anteriores (por ejemplo, en la STC 104/2013, de 25 de abril), más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas decididas no sólo con fuerza de cosa juzgada, sino también en resoluciones administrativas firmes, de modo que la declaración de inconstitucionalidad sólo será eficaz en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales en que aún no haya recaído resolución firme.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.044/2006, promovido por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros ochenta diputados contra el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 5, el citado Real Decreto-ley.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

En Madrid, a siete de julio de dos mil dieciséis.