

Depósito de los estatutos del sindicato y límites al poder de control de la Administración. En particular, la denominación del sindicato

M.^a Inmaculada Benavente Torres

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Córdoba*

EXTRACTO

El presente estudio se ocupa de analizar la concordancia entre el artículo 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y su desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 416/2015, 29 de mayo, sobre depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales. El reglamento ha ampliado aparentemente las exigencias del contenido de los estatutos sindicales respecto de las previstas en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el precedente Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, y ha conferido a la Administración un poder de control respecto de aquellos. No obstante, ambas cuestiones tienen que interpretarse de manera coherente y respetuosa con los artículos 7, 22.3 y 4 y 28.1 de la Constitución española y 2.1 a) y 2 c) y 4 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Palabras clave: libertad sindical; estatutos del sindicato; contenido mínimo estatutario; denominación del sindicato; disolución o suspensión del sindicato.

Fecha de entrada: 11-07-2017 / Fecha de revisión: 11-12-2017 / Fecha de aceptación: 11-12-2017

Deposit of the union's statutes and limits to the control power of the Administration. In particular, the name of the union

M.^a Inmaculada Benavente Torres

ABSTRACT

The present study is concerned with analyzing the concordance between article 4 LOLS and its regulatory development in the Royal Decree 416/2015, 29-5, about the deposit of the statutes of trade union and business organizations. The regulation has apparently extended the requirements of the content of the trade union statutes respect to those provided for in the LOLS and precedent Royal Decree 873/1977, and has conferred on the Administration a power of control over them. However, both issues have to be interpreted in a coherent and respectful way with articles 7, 22.3 y 4 and 28.1 EC and 2.1 a) and 2 c) and 4 LOLS.

Keywords: syndical freedom; union statutes; minimum statutory content; union name; dissolution or suspension of the union.

Sumario

1. La libertad fundacional del sindicato frente a la Administración. La adquisición de la personalidad jurídica
2. El contenido mínimo de los estatutos y su ampliación por el Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo
3. En particular, sobre la denominación del sindicato y las potestades de control de la Administración
4. Disolución o suspensión del sindicato y Real Decreto 416/2015 de 29 de mayo
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Cómo citar este estudio:

Benavente Torres, M.ª I. (2018). Depósito de los estatutos del sindicato y límites al poder de control de la Administración. En particular, la denominación del sindicato. *RTSS.CEF*, 418, 95-127.

1. LA LIBERTAD FUNDACIONAL DEL SINDICATO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN. LA ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

El derecho de libertad sindical implica necesariamente que la creación del sindicato es libre dentro del respeto a la Constitución española (CE) y a la ley (art. 7 CE). Dicha libertad, en lo que ahora nos interesa, tiene que garantizarse frente a la posibilidad de injerencia del Estado desde el momento fundacional, de manera que su creación no se puede someter a «autorización previa», tanto en lo que se refiere al acto de voluntad como en la redacción de sus estatutos [art. 2.1 a) y 2 a) Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical –LOLS–; 2 y 3.1 Convenio OIT núm. 87]¹. Tampoco las condiciones para adquirir la personalidad jurídica pueden ser de naturaleza que limite la aplicación de tales derechos y libertades (art. 7 Convenio OIT núm. 87)². Y es que, como insiste el apartado 2.º del artículo 3 del Convenio OIT núm. 87 –y cabría citar también el art. 8.2–, tanto respecto del derecho fundacional como del de autogobierno: «Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal». No en vano, el Tribunal Constitucional ha calificado la redacción de los estatutos del sindicato como «ejercicio máximo de la autonomía sindical» (STC 186/1992 de 16 de noviembre).

Por consiguiente, como advierte el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (CLS), las violaciones de tales derechos se podrían articular bien a través de una autorización o licencia administrativa previa en sentido estricto, bien a través de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación (OIT, 2006, p. 61, párrs. 272 y ss.; Alonso-Olea, 2014, pp. 385 y ss.). Es más, conforme a los informes del CLS, si bien es legítima la exigencia a los fundadores del cumplimiento de una serie de requisitos formales de publicidad y análogos, estos no pueden equivaler a la exigencia de una autorización previa, ni constituir un obstáculo que impida o retrase la libre creación del sindicato, ni ser de carácter discrecional (OIT, 2006, p. 61,

¹ «Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción».

² «La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2 –constitución sin autorización previa–, 3 –redacción de estatutos y demás derechos de autogobierno– y 4 –imposibilidad de suspensión o disolución por vía administrativa– de este Convenio».

párrs. 272 y ss.)³. Por lo tanto, «son compatibles con el convenio las legislaciones que, desde el momento en que se constituye una organización, confieren automáticamente a esta la personalidad jurídica, ya sea sin ningún tipo de formalidades, tras el depósito de los estatutos, después de un procedimiento de inscripción en el registro o previo cumplimiento de otras formalidades que respeten las disposiciones del convenio» (informe 318, caso núm. 2.038, párr. 530), si bien «es cierto que los fundadores de un sindicato deben respetar las formalidades previstas por la legislación, a su vez estas formalidades no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones» (informe 323, caso núm. 2.079, párr. 540).

Más concretamente, ¿dónde pone el CLS los límites? Como acabamos de ver, unas de esas formalidades que legítimamente pueden exigir las legislaciones nacionales para la adquisición de la personalidad jurídica son las de registro y depósito de los estatutos, en la medida en que ese requisito sea una simple formalidad que tenga como objeto garantizar la publicidad de los mismos.

Por el contrario, están descartadas las facultades más o menos discrecionales o practicables con laxitud por parte de la Administración, al decidir si la organización cumple o no los requisitos de inscripción en el registro (OIT, 1994, párrs. 73 y 74). También pueden surgir problemas de incompatibilidad con el convenio cuando el procedimiento de inscripción en el registro es largo y complicado, o cuando las normas de inscripción se apartan de su finalidad y permiten a las autoridades administrativas competentes hacer un uso excesivo de su margen de evaluación, con base en textos poco precisos que se prestan a interpretaciones subjetivas (OIT, 1994, párr. 75). En este sentido, el CLS ha rechazado que el registro del sindicato pueda depender del criterio del encargado del mismo, lo que sería equivalente a una autorización previa. En su lugar, se considera recomendable que se definan claramente en la legislación las condiciones precisas que los sindicatos deberán cumplir para poder ser registrados, así como prescribir criterios específicos para determinar si esas condiciones se cumplen o no, sin dificultades de interpretación (OIT, 2006, párrs. 302 y 303).

Con base en tales consideraciones, el CLS ha negado a la Administración la posibilidad, por ejemplo, de valoración del procedimiento fundacional (informe 313, caso núm. 1.977, párr. 238)⁴; o de rechazo del registro o depósito por estimar que la actividad del sindicato podría exceder de la propiamente sindical (OIT, 2006, párr. 297)⁵; o porque se presuma que va a suponer una amenaza

³ Ya desde los trabajos preparatorios del Convenio se indicó que los Estados son libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan apropiadas para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales. Por tanto, las reglamentaciones nacionales acerca de la constitución del sindicato no son en sí mismas incompatibles con las disposiciones del Convenio núm. 87, a condición de que no se hallen en contradicción con las garantías previstas por el mismo (OIT, 1994, párrs. 68 y 74).

⁴ Tampoco se admite el rechazo del registro por defectos formales sin darle la posibilidad de subsanación de los mismos; por ejemplo, informe 323, caso núm. 2.085, párr. 172; informe 337, caso núm. 2.346, párr. 1.056.

⁵ Es legítima, por ejemplo, la acción política siempre que no se pierda el objetivo fundamental que debe ser el progreso económico y social de sus miembros y no cabe excluir aquella cuando se dirige a la promoción de sus objetivos específicos (OIT, 2006, párrs. 305 y 495 y ss.).

para la seguridad y el orden públicos (OIT, 2006, párr. 298). También constituiría una vulneración del derecho de libertad sindical, por ejemplo, conferir a la Administración la potestad de verificar si los objetivos del sindicato obran en contra del orden público o las buenas costumbres sin que la ley defina tal concepto (informe 327, caso núm. 1.581, párr. 110). Igualmente se ha descartado la posibilidad de exigir un segundo proceso de registro (informe 324, caso núm. 2.090, párr. 200), como tampoco cabe denegar el registro de una organización auténtica por lo que califica como mero «tecnicismo» relativo al incumplimiento de los plazos de presentación en el registro desde el acto fundacional y la falta de subsanación en plazo legal –por lo demás, excesivamente breve– (informe 324, caso núm. 2.053). Y es que, como ha concluido el CLS, toda demora provocada por las autoridades en el registro de un sindicato constituye una violación del artículo 2 del Convenio núm. 87, considerándose razonable el plazo de un mes para dicho registro (p. ej., informe 308, caso núm. 1.894, párr. 536; informe 316, caso núm. 1.773, párr. 615; OIT, 2006, párrs. 279, 307 y 308), pero escaso, según insistiremos, el plazo de un mes para subsanación. No obstante, se ha considerado por el CLS que es razonable que la Administración rechace el registro de un sindicato con el mismo nombre –exactamente el mismo nombre que otro registrado con anterioridad–. También ha declarado, a fin de evitar confusiones, la normal conveniencia de que se prohíba a dos organizaciones utilizar un mismo nombre, lo que no equivale a exigir una autorización previa para su registro (informe 307, caso núm. 1.918, párr. 250).

Entrando ya a examinar nuestra legislación, el ordenamiento jurídico español no confiere la personalidad jurídica automáticamente al sindicato desde el acto fundacional. El artículo 4.1 y 7 de la LOLS exige para la adquisición de la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar el depósito, por medio de sus promotores o dirigentes, de los estatutos del sindicato en la oficina pública establecida al efecto. Por su parte, el artículo 4.4 de la LOLS alude al acta de constitución, de lo que el común de la doctrina (p. ej., Ojeda, 1995, p. 179) dedujo la legitimidad de la exigencia reglamentaria de su necesaria aportación junto a aquellos (art. 1.2 RD 873/1977)⁶. En esta línea, el artículo 2.1, 2 a) y 5 del Real Decreto 416/2015 concreta los documentos cuyo depósito es necesario para la adquisición de la personalidad jurídica del sindicato, en correspondencia con el referido artículo 4 de la LOLS, exigiéndose expresamente tanto el depósito de los estatutos como de los demás documentos que acrediten la realización de dicha constitución del sindicato⁷.

⁶ El grueso de la doctrina ha admitido la exigencia reglamentaria (art. 1.2 RD 873/1977) de la aportación del acta fundacional, pese a no preverse expresamente en el artículo 4 de la LOLS; están implícitos pues tan solo acreditan actos jurídicos necesariamente previos al depósito (*vid.* García, 1999, p. 668; Dictamen del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2015 sobre el proyecto de real decreto sobre depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, núm. 260/2015, p. 19).

⁷ La adquisición de la personalidad jurídica del sindicato, confederación, o de la modificación estatutaria (arts. 4, adpos. 1, 3 y 8 LOLS y 4 Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical) depende del depósito de los estatutos y demás documentos exigidos por el Real Decreto 416/2015 en los artículos 2.2 a) y 5; 2.2 b) y 6; 2.2 c) y 7. Por el contrario, el depósito de los documentos de los actos del artículo 3 del Real Decreto 416/2015, que no están previstos en la LOLS, no tienen tales efectos, sino solo los correspondientes a la medición de la representatividad de las organizaciones (art. 3.1 RD 416/2015 –salvo, claro está, que suponga una modificación estatutaria, en cuyo caso sí tendrán que aportarse la correspondiente a los arts. 3.1 a) y b), 8 y 9–), o de carácter meramente facul-

Respecto del significado jurídico del depósito de los estatutos sindicales, conforme a la STC 121/1997 de 1 de julio, dicho depósito y su publicidad no condicionan la existencia del sindicato ni menoscaban el contenido esencial del correspondiente derecho de asociación, pues aquel nacería del acto de voluntad fundacional. Tan solo afectaría a ese «plus» que supone la adquisición de personalidad jurídica y, consiguientemente, ese especial estatus que aquella le confiere⁸. De hecho, el incumplimiento de las referidas exigencias formales o el rechazo del depósito de los estatutos por parte de la Administración no impedirían el nacimiento de aquel como asociación sin personalidad jurídica⁹. Por otra parte, en sí mismo no habría tacha de inconstitucionalidad pues, precisamente sobre esa disgregación entre el acto constitutivo de la asociación y la atribución de personalidad jurídica, el Tribunal Constitucional admite la dependencia de la adquisición de esta del registro de la asociación, y consiguientemente el pleno ejercicio del derecho, siempre y cuando las potestades de la Administración no se opongan al artículo 22.3 de la CE ni sean contrarias al de su libre creación (arts. 6 y 7 CE)¹⁰. En definitiva, en tanto las facultades de la Administración no sean identificables ni equiparables a una «autorización».

tativo (art. 3.2 RD 416/2015) (*vid.* Dictamen del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2015 sobre el proyecto de real decreto sobre depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, pp. 18 a 26).

⁸ Por todas, STC 48/2003 de 12 de marzo, FJ 20.

⁹ «La constitución de un sindicato, en tanto que asociaciones de relevancia constitucional (...), no está sometida a más límites que los derivados de los artículos 7 y 22 de la CE, ni requiere de algún complemento estatal autorizante de la voluntad fundacional de sus miembros. Por ello mismo, el cumplimiento de la obligación legal de depositar sus Estatutos "en la oficina pública establecida al efecto" que dispone el artículo 4.1 de la LOLS se exige únicamente –como el propio precepto señala– para "adquirir la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar". La obligación de depósito obedece, pues, a la necesidad de establecer un sistema de reconocimiento que permita la identificación jurídica del grupo como sujeto unitario de derechos y su incorporación a un estatus especialmente favorable para el ejercicio de su acción. Nada impide al legislador articular esa operación de registro como un presupuesto para el eventual control formal de la legalidad del sindicato, y así lo declaró este Tribunal en relación con otras asociaciones también de relevancia constitucional como lo son los partidos políticos». Ahora bien, «una vez reconocidas al sindicato personalidad jurídica y capacidad de obrar, ese reconocimiento produce plenos efectos jurídicos (art. 4 LOLS), por lo que, en principio, y salvo condicionamientos derivados de otros mandatos constitucionales, ha de estimarse contraria a la Constitución cualquier disposición legal que coloque a las organizaciones sindicales en la necesidad de tener que adquirir nuevamente una personalidad jurídica y una capacidad de obrar de la que previamente ya disfrutaban. Una exigencia de este tipo vulnera el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE), erigiéndose en injustificado impedimento para su ejercicio, con olvido del principio de mínima injerencia del Estado que, como queda expuesto, es el que ha de presidir el sistema de reconocimiento de personalidad jurídica a las organizaciones sindicales» (STC 121/1997 de 1 de julio). *Vid.* también, respecto de la imposibilidad de exigir un segundo proceso de registro, por ejemplo, el informe del CLS 324, caso núm. 2.090, párr. 200.

¹⁰ En este sentido, respecto de la suspensión del registro de los partidos políticos bajo la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, artículos 2 y 39: Cascajo, 1992, pp. 12 a 14. Entre otros, por ejemplo, ni siquiera tendría capacidad jurídica y, consiguientemente, legitimación para la interposición de demanda, por ejemplo, por denegación del depósito o cualquiera otra, pues esta requiere de la previa adquisición de la personalidad jurídica (respecto del partido político, por ejemplo: STC 138/2012 de 20 de junio). En este sentido, respecto de la legitimación para accionar de las asociaciones patronales tras adquirir la personalidad jurídica, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de julio de 1991, rec. 370/1988.

Debe tenerse muy presente que el referido artículo 22.3 de la CE no impide el condicionamiento legal de la adquisición de la personalidad jurídica de la asociación del perfeccionamiento de dicho depósito o registro; la limitación a los «solos efectos de publicidad» del artículo 22.3 de la CE lo que impone es que la Administración carece por ello, al gestionarlo, de facultades que pudieran entrañar un control material (de «legalización» o «reconocimiento») sobre la asociación *in fieri* (por todas, SSTC 85/1986, 291/1993, 219/2001 y 48/2003)¹¹. Así lo ha asumido el Alto Tribunal respecto del Registro de Partidos Políticos, de manera que aquel no es más que «un registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del registro y si reúnen los requisitos formales necesarios» (STC 3/1981), de modo que ese control administrativo nunca será material sino, por imperativo constitucional, formal y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa. Por el contrario, «los instrumentos para garantizar que los partidos se ajusten a la idea que de estos tiene la CE en cuanto a su sujeción al orden constitucional, su respeto de la legalidad, su estructura democrática y los demás requisitos generales que se exigen a todas las asociaciones, han de centrarse fundamentalmente en el momento de la actuación de estos y por medio de un control judicial. Se trata, además, y en todo caso, de límites marginales que parten de, y presuponen, una amplísima libertad de constitución y de actuación de los partidos políticos» (STC 85/1986).

De ahí la trascendencia de reducir la intervención administrativa a una mera fiscalización formal, externa, limitada a lo estrictamente reglado y carente de enjundia jurídica, pues el depósito se hace con los exclusivos fines de publicidad (art. 22.3 CE), lo que resulta igualmente predecible respecto de las asociaciones de especial relevancia constitucional¹² y de la consiguiente

No obstante, Ojeda (1995) les atribuye el máximo valor posible, calificándolos como «comunidades de bienes», regidas por el principio de mayoría, responsabilidad de sus miembros a partes iguales y bienes compartidos no divisibles (pp. 184 y 185). Sin embargo, otros autores niegan la posibilidad del sindicato sin personalidad jurídica a la vista de que dicha asociación no podría recibir el tratamiento propio del sindicato conforme a la LOLS (García, 1999, p. 666).

¹¹ «(...) [L]a ratio de la prohibición de que el registro sirva a otros efectos que los de la publicidad reside en la tutela de la libertad de creación de asociaciones y partidos, con la que ninguna relación guarda el hecho de que se adquiera o no la personalidad jurídica. Por lo tanto, el legislador es libre de asociar o no el nacimiento de la personalidad jurídica a la inscripción en el registro sin que del artículo 22.3 derive ningún impedimento para ello.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el artículo 6 de la CE proclama el principio de libre creación de partidos políticos. En cuanto acto de constitución de un ente asociativo, la creación o constitución del partido político ha de hallarse libre de toda traba u obstáculo que impida o dificulte de cualquier modo el mandato constitucional referido. Se trata con ello de evitar que los poderes públicos ejerzan control material alguno que suponga reconocimiento o legalización de la formación política que trata de constituirse al amparo de los artículos 6 y 22 de la CE. El principio constitucional de libre creación de partidos políticos veda, pues, cualquier injerencia de las autoridades administrativas que lo menoscabe o elimine» (STC 48/2003).

¹² Respecto de la aplicación de las garantías del artículo 22 de la CE a las asociaciones de especial relevancia constitucional, así como la aplicación analógica al sindicato de la doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia sobre partidos políticos, véanse los epígrafes 3 y 4 de este estudio doctrinal. Por ejemplo, respecto de los partidos políticos, el Tribunal Constitucional también ha afirmado que la creación de los mismos, como tales asociaciones,

adquisición de la personalidad jurídica del sindicato (art. 4 LOLS). No en vano, por más que conceptualmente se separe el acto de creación del de su pleno reconocimiento jurídico, los efectos de aquella decisión administrativa son equiparables al condicionamiento de su existencia en tanto se vería privada, como tal asociación, del estatus y medios de acción que son propios del sindicato¹³.

2. EL CONTENIDO MÍNIMO DE LOS ESTATUTOS Y SU AMPLIACIÓN POR EL REAL DECRETO 416/2015, DE 29 DE MAYO

Para que el derecho de redacción de los estatutos y reglamentos del sindicato se garantice, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT advierte que las exigencias legales respecto de los mismos, en primer lugar, «deberían ser solo de forma», y en segundo lugar, aquellos no deberían ser objeto de una aprobación previa de carácter discrecional por parte de las autoridades (OIT, 1994, párr. 109). Más concretamente, ha calificado como compatibles con el convenio «las legislaciones que, con el objeto de proteger los derechos de los afiliados, asegurar las condiciones de una buena gestión y prevenir complicaciones jurídicas ulteriores derivadas de una falta de claridad y de precisión en los estatutos y reglamentos, enumeran determinados puntos de carácter formal que han de incorporarse en ellos» (OIT, 1994, párr. 110). Por otra parte, el CLS ha insistido en el peligro de las reglamentaciones excesivamente detalladas y estrictas sobre las exigencias estatutarias, así como la mayor conveniencia de que se limiten a exigencias de forma aun cuando se admitan aquellas que persiguen favorecer los principios democráticos en el seno de las organizaciones y que no dificulten la gestión del sindicato ni supongan una injerencia en el mismo (OIT, 2006, párrs. 388 y ss.). Y, como hemos anticipado, tanto la Comisión como el CLS consideran que existe injerencia cuando la aprobación de los estatutos de los sindicatos depende de las facultades discrecionales de las autoridades públicas y cuando estas están facultadas para exigir la modificación de los estatutos (OIT, 1994, párr. 111).

Cabe, por ejemplo, la exigencia de tener un domicilio registrado (OIT, 2006, párr. 282; informe 318, caso núm. 2.038, párr. 530) siempre y cuando no suponga una dificultad importante (informe 324, caso núm. 2.090, párrs. 200 y 201) o un número mínimo de afiliación o trabajadores, siempre que sea razonable y no impeditivo conforme a las circunstancias (OIT, 2006, párrs. 283 a 292). En cambio, tal y como señala el CLS, pueden plantearse problemas cuando la ley obliga

es susceptible del amparo del artículo 22 de la CE, y que no están sometidas en su creación a límites más estrictos que los de las demás asociaciones (SSTC 3/1981 y 85/1986).

¹³ Por tanto, el registro es constitutivo a efectos de la adquisición de la personalidad jurídica (STC 48/2003, FJ 20). En este sentido, también le atribuyen al Registro de Partidos Políticos valor constitutivo por ser condición de adquisición de la personalidad jurídica Oliver y Calafell (2007, p. 21). También ha declarado el Tribunal Constitucional que la eventual exigencia de verificación reglada por la Administración no va contra el contenido esencial del derecho de asociación en cuanto puede ser un requisito necesario para que una determinada asociación pase a estar regulada por el ordenamiento correspondiente (STC 67/1985, de 24 de mayo).

a las autoridades competentes a invitar a los fundadores de las organizaciones a incorporar en sus estatutos exigencias jurídicas que, en sí mismas, se hallan en contradicción con los principios de la libertad sindical (OIT, 1994, párrs. 69 y 70; OIT, 2006, párrs. 280 y 294; p. ej., informe 318, caso núm. 2.038, párr. 530; informe 328, caso núm. 2.158, párr. 321).

Según hemos visto en el epígrafe precedente, nuestro ordenamiento jurídico no confiere la personalidad jurídica automáticamente con el acto fundacional. Esta se adquiere transcurridos veinte días hábiles desde el depósito de los estatutos (art. 4.7 LOLS), aportados junto a la solicitud y el acta fundacional (art. 5 RD 416/2015). A su vez, el contenido mínimo de los estatutos sindicales es el recogido en el artículo 4.2 de la LOLS, de manera que contendrán al menos:

- a) La denominación de la organización, que no podrá coincidir ni inducir a confusión con otra legalmente registrada.
- b) El domicilio y ámbito territorial y funcional de actuación del sindicato.
- c) Los órganos de representación, gobierno y Administración y su funcionamiento, así como el régimen de provisión electiva de sus cargos, que habrán de ajustarse a principios democráticos.
- d) Los requisitos y procedimientos para la adquisición y pérdida de la condición de afiliado, así como el régimen de modificación de estatutos, de fusión y disolución del sindicato.
- e) El régimen económico de la organización que establezca el carácter, procedencia y destino de sus recursos, así como los medios que permitan a los afiliados conocer la situación económica.

En lo que se refiere al procedimiento del depósito, el artículo 4.3 de la LOLS establece que «la oficina pública dispondrá, en el plazo de diez días, la publicidad del depósito, o el requerimiento a sus promotores, por una sola vez, para que en el plazo máximo de otros diez días subsanen los defectos observados. Transcurrido este plazo, la oficina pública dispondrá la publicidad o rechazará el depósito mediante resolución exclusivamente fundada en la carencia de alguno de los requisitos mínimos a que se refiere el número anterior».

A tenor de la redacción del referido artículo 4.3 de la LOLS, y tanto más a la luz de lo expuesto en las páginas precedentes, cabe afirmar con rotundidad que las facultades de control de la Administración son muy escasas. Deben limitarse a una verificación formal del cumplimiento de dichos requisitos de contenido mínimo sin posibilidad de entrar en valoraciones de fondo que, en todo caso, tendrían que atenderse a través de la vía de la impugnación judicial de oficio de los estatutos sindicales, pero no a través de un auténtico control de legalidad (Sáez, 2003, p. 557) que pudiese abrir el paso a intolerables injerencias del Estado en la creación y actividad sindical.

El Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, al menos aparentemente, ha venido a incrementar las exigencias fundacionales respecto de las previstas en la LOLS, como es el requisito de un

mínimo de tres promotores (art. 5.1), así como las de contenido mínimo en varios aspectos. Bien es cierto que, respecto de esto último, carece de trascendencia que el Real Decreto 416/2015 exija como contenido mínimo estatutario que conste no solo la denominación de la organización sino también «sus siglas o acrónimo», pues se hace con la precisión de «en su caso», lo que le otorga un carácter meramente facultativo¹⁴. En definitiva, como parte que son de la denominación identificativa, caso de existir, tampoco podrán coincidir ni inducir a confusión con otra legalmente inscrita [art. 5.2 b) 1.º –también para las federaciones y confederaciones, y en la solicitud de depósito y en el acta fundacional, arts. 4.3 c), 5.2 a 2.º y 6.2–]. También por integrarse en el régimen económico del sindicato [art. 4.2 e) LOLS], puede descartarse el carácter *ultra vires* del artículo 5.2 b) 5.º, que requiere, con carácter de mínimos, la previsión estatutaria para el caso de disolución de que «el destino del patrimonio de la asociación (...) no desvirtúe el carácter no lucrativo de las organizaciones sindicales»¹⁵. En cambio, como veremos, sí puede tener una mayor relevancia la introducción reglamentaria como requisito de contenido mínimo de «la inclusión entre los fines (...) de los sindicatos (...) de los propiamente laborales que los identifican, siendo medios típicos de acción, entre otros, la negociación colectiva laboral, el planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, el diálogo social y la participación institucional en los organismos de las Administraciones públicas».

Además, cuando más adelante desarrolla el control administrativo de los referidos actos, el depósito y publicidad de los estatutos se hace depender de «si se cumplen todos los requisitos que se establecen en las citadas leyes y en el presente real decreto» (art. 13.1 RD 416/2015). Más concretamente, el artículo 13.2 del Real Decreto 416/2015 establece que «cuando se adviertan defectos en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, se requerirá al solicitante por una sola vez para que en un plazo de diez días subsane la deficiencia o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se rechazará el depósito mediante resolución exclusivamente fundada en la carencia de alguno de los requisitos mínimos previstos en este real decreto».

Conforme a los artículos 2 y 4 de la LOLS, ¿puede denegarse el depósito por razón de incumplimientos de exigencias que no figuran en la LOLS y que han sido introducidas por el real decreto? ¿Hasta dónde alcanzan las facultades de control de la Administración en el momento fundacional del sindicato?

La constatación del cumplimiento de los requisitos de contenido mínimo puede exigir una labor, más que de constatación, de interpretación, que solo puede quedar en manos de los órganos judiciales, correspondiendo, por lo demás, una limitada posibilidad de control al Tribunal

¹⁴ Por tanto –«en su caso»– las siglas no son obligatorias, si bien, tampoco podrán inducir a confusión (STSJ de Galicia 3570/2016, de 7 de junio, proc. 16/2016).

¹⁵ Dictamen del Consejo de Estado, p. 40.

Constitucional¹⁶. Y, desde luego, la exigencia de un contenido mínimo estatutario del artículo 4 de la LOLS no puede convertirse en un requisito uniformador sindical ni en un elemento condicionante de su libertad para autogobernarse.

Así, respecto del ámbito del sindicato, cabe que este sea generalista¹⁷, y la exigencia de constatación de los órganos de representación, gobierno y Administración y su funcionamiento, siempre conforme a procedimientos democráticos, parece admitir –p. ej.– el silencio sobre el concreto procedimiento de adoptar los acuerdos congresuales (STC 186/1992 de 16 de noviembre)¹⁸. No en vano, y en correspondencia con lo expuesto anteriormente sobre el Convenio OIT núm. 87, la CE impone un modelo de democracia sindical basado en la autonomía sindical, lo que a su vez supone una intervención legislativa muy excepcional y de carácter limitado, que se ha traducido en los artículos 2.1 y 2 y 4.2 de la LOLS en un modelo normativo abierto que hace descansar en la autonomía sindical la concreción del modelo de democracia interna (Sáez, 2003, pp. 557 y 558; Landa, 1996, pp. 191, 198, 200 y ss.)¹⁹. Y, desde luego, debe descartarse la facultad de denegación del depósito fundada en la falta de organización democrática mediante control admi-

¹⁶ Respecto de la interpretación del artículo 11 de los Estatutos de la CNT: «es obvio que nos encontramos ante un problema (la interpretación y alcance que se debe dar a una norma, en este caso estatutaria) de legalidad, que compete en exclusiva a jueces y magistrados en el ejercicio de su potestad constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, insusceptible por tanto, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, de control en vía de amparo, salvo que resulte arbitraria o manifiestamente irrazonable y es a este último extremo al que se debe limitar nuestro análisis» (STC 186/1992 de 16 de noviembre).

¹⁷ STSJ de Galicia 3570/2016, de 7 de junio, proc. 16/2016, que corrige la denegación del depósito que rechaza un sindicato generalista –trabajadores, autónomos, estudiantes en edad laboral y jubilados– y de ámbito nacional pues, efectivamente, constan tales requisitos mínimos, sin que tenga que indicarse el sector o actividad en el que se engloben las personas que pueden formar parte del mismo.

¹⁸ «(...) [Q]ue el artículo 2.2 de la LOLS atribuye a las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical es el de «redactar sus estatutos y reglamentos», de forma que, salvo en supuestos manifiesta y claramente antidemocráticos (lo que no sucede en el presente recurso en el que se discuten formas de adopción de acuerdos en principio válidas desde una concepción general de su democraticidad), es la adecuación a las normas estatutarias lo que debe analizar un órgano judicial como canon de tutela de los derechos sindicales y de participación de los afiliados en el seno de una determinada organización sindical y, *a sensu contrario*, la inexistencia de tales normas imposibilita con carácter general tal revisión judicial, todo ello sin olvidar que el artículo 4.6 de la LOLS legitima a cualquier persona que acredite un interés directo (entre los que se encuentran, obviamente, sus afiliados), a promover ante la autoridad judicial la declaración de no conformidad a derecho de cualquier norma estatutaria.

En definitiva, no puede ser considerado contrario al artículo 24 de la CE la negativa de un órgano judicial a analizar la corrección del procedimiento de adopción de determinados acuerdos internos de un sindicato cuando su propia norma organizativa básica no contiene previsión al respecto, de forma que la necesidad de intervención judicial en ausencia o en contra de una norma estatutaria solo puede fundarse directamente en la exigencia de estructura interna y funcionamiento democrático contenida en el artículo 7 de la CE cuando se trate de un acto manifiestamente contrario a un derecho fundamental».

¹⁹ Aun cuando, también como se ha anticipado, se admita una mayor intervención legislativa en este contenido mínimo con objeto de profundizar en la democracia interna del sindicato (respecto de los partidos políticos, *vid.* Oliver y Calafell, 2007, pp. 18 y ss.).

nistrativo pues, como tal, se trata de un control material que corresponde al poder judicial, y no meramente formal, que es el único que puede asumir la Administración so pena de convertir el trámite en una autorización del sindicato. Así lo mantiene también la doctrina en el ámbito de la creación y registro de los partidos políticos, que califica tal exceso como «el mayor peligro para la libertad de autoorganización» de aquel, y contrario al principio de libre creación de aquellos, con lo que se limita la labor administrativa a rechazar aquel por defectos estrictamente formales, es decir, «tan solo en los supuestos en que fuese una contradicción expresa y manifiesta con el contenido que exige la ley, que, además, tendrá que ser necesariamente general» (Oliver y Calafell, 2007, pp. 20 y ss.). En caso de apreciarse por la Administración un posible defecto material de los estatutos, lo que procederá será ponerlo en conocimiento de los sujetos legitimados para impugnarlos ante los tribunales (Oliver y Calafell, 2007, pp. 20 y ss.).

En cuanto a la exigencia reglamentaria de inclusión de los fines del sindicato en los estatutos, parece perseguir la verificación de que la asociación que se pretende crear y registrar es un sindicato y no otra de distinta naturaleza. Si en la dificultosa definición del sindicato y, muy en particular, en su escurridiza delimitación respecto de la asociación profesional, son esenciales el ámbito subjetivo (arts. 7 y 28.1 CE y 1 y 3.1 LOLS), los fines de la representación, promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores (arts. 7 y 28.2 CE y 1.1 LOLS) y, muy en particular, los medios de acción que les son propios (huelga, negociación colectiva y conflicto colectivo)²⁰, podría parecer legítima la exigencia de tales contenidos definitorios de la figura en los estatutos sindicales. Esta interpretación contribuiría, asimismo, a negar el carácter innovador del artículo 5.2 b) 7.º del reglamento²¹, por ser tan solo una especificación de algo implícito en la propia naturaleza y régimen jurídico del sindicato²². Y también en esta línea de delimitación de

²⁰ STC 219/2001 de 31 de octubre, respecto de la delimitación del derecho de asociación profesional del personal de las Fuerzas Armadas y el derecho de libertad sindical. Los medios propios de acción sindical son distintivos esenciales, doctrina jurisprudencial que se recoge finalmente a nivel legal, por ejemplo, en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, quedándoles consiguientemente vedados los medios propios de la acción sindical –huelga, negociación colectiva y conflicto colectivo– (vid. preámbulo, arts. 7.2, 14, 33 y 42).

En esta línea, aun sin entrar en el fondo del asunto, la STSJ de Castilla y León/Valladolid 1/2004, de 9 de marzo, rec. 1/2004, confirma la licitud del rechazo del depósito de los estatutos de una pretendida asociación patronal, por ser una asociación profesional pero no una asociación empresarial del artículo 7 de la CE, pues «la diferencia específica de las asociaciones empresariales dentro del género de las asociaciones profesionales de empresarios radica en el campo en que aquellas actúan y en los medios de acción que el ordenamiento pone a su disposición. Las asociaciones empresariales han de estar proyectadas para intervenir en las relaciones laborales, y sus medios típicos de acción son la negociación colectiva laboral, el planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, el diálogo social y la participación institucional en los organismos públicos de las Administraciones públicas».

²¹ En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado (Dictamen núm. 260/2015, p. 39).

²² En este sentido, si bien respecto del artículo 22 de la CE y el derecho de asociación profesional de los militares, la STC 219/2001 de 31 de octubre, advierte que «(...) la inscripción registral es debida en relación con las "asociaciones constituidas al amparo de este artículo". Por tanto, la denegación de la inscripción será lícita siempre que se refiera a una asociación no amparada por el artículo 22 de la CE».

la figura se entiende y puede validarse igualmente que la Administración esté legitimada para denegar el depósito de un pretendido «sindicato» de guardias civiles²³, o de un «sindicato» mixto o vertical de trabajadores y empresarios; en tales casos la evidencia jurídica de que la asociación pretendida no es un sindicato equivaldría a un control puramente formal de sus estatutos, correspondiendo a sus opositores, sus fundadores o promotores, esgrimir en vía judicial los argumentos materiales que derribasen tales certezas jurídicas. Pero, más allá de tales consideraciones, sería necesario recordar lo que ya se dijo páginas atrás –respecto de los postulados del CLS–, de manera que los fines no tienen que ser «exclusivamente» laborales, ni sus medios de acción limitarse a tales medios «típicos». Por otra parte, como insiste el CLS y asume el Tribunal Constitucional (por ejemplo, respecto de los partidos políticos, en la STC 138/2012 de 20 de junio)²⁴, basta que

²³ En este sentido, la SAN de 11 de marzo de 2015, rec. 316/2014, acepta la potestad de la Administración para denegar el depósito de los estatutos de un sindicato de la Guardia Civil, pues «(...) la publicidad del depósito de los estatutos se refiere en relación con los sindicatos constituidos al amparo de esta ley. Por tanto, la denegación del depósito será lícita siempre que se refiera a un sindicato no amparado por la LOLS y por los artículos 7 y 28.1 de la Constitución»; sentencia confirmada por la STS 549/2016, de 22 de junio, rec. 158/2015, si bien aclara que no es de aplicación el Convenio Europeo de Derechos Humanos –como considera la AN– sino la CE, que legitima la exclusión del colectivo y excluye la aplicación de dicho convenio en lo que le es incompatible (art. 11), de manera que nunca entró en el acervo del derecho español, como tampoco la CE puede ser interpretada a su tenor.

En cambio, existe vulneración del artículo 22 de la CE respecto del derecho de asociación profesional de la Guardia Civil en la denegación por silencio administrativo de inscripción en el Registro de la asociación «Unión Democrática de Guardias Civiles», pues el derecho de asociación es uno de esos derechos fundamentales que exige de una determinada actuación positiva de la Administración para su plena efectividad (STC 291/1993 de 18 de octubre). También respecto del derecho de asociación profesional de los militares, la STC 219/2001 de 31 de octubre, aprecia vulneración del artículo 22 de la CE en la negativa del Ministerio del Interior a inscribir en el Registro de Asociaciones una modificación de los Estatutos aprobada por la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo: el hecho de que sus fines sean los de satisfacción de los intereses económicos y sociales de los socios no conlleva su carácter sindical en tanto no se constituye en un contrapoder frente a la Administración, no pretende la representación de todos los militares más allá de sus asociados, y hace expresa renuncia al ejercicio de toda actividad sindical o política. Es de destacar que, en esta línea de distinción en relación con los fines, también el artículo 33.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, los limita para la asociación profesional a la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados.

²⁴ «(...) "[E]l régimen de libertad en el que en nuestro ordenamiento se desenvuelve la creación de partidos políticos no permite un control inmediato en el tiempo de la satisfacción de esos requisitos. No cabe, en efecto, verificar en toda su extensión si lo que se constituye e inscribe como partido es propiamente tal. En ese trámite solo es factible acreditar la concurrencia de una efectiva voluntad de constitución de un partido político y el cumplimiento de los requisitos de capacidad para constituirlo y de adopción de una estructura que permita un funcionamiento democrático. Pero las circunstancias que verdaderamente definen a la asociación como partido únicamente se acreditan una vez constituido, pues solo entonces puede determinarse si se ajusta en su actividad a las funciones referidas en el artículo 6 de la CE. Y solo entonces puede constatarse si los fines definidores de su ideario político, en principio constitucionalmente libres, se persiguen por medios, no ya pacíficos, sino, antes aun, compatibles con las funciones constitucionales a las que los partidos sirven como instrumento. La constatación de ese extremo en el momento de la constitución del partido solo sería imaginable a través de un juicio de intenciones que pugnaría groseramente con el régimen de libertad de creación de partidos garantizado por el artículo 22 de la CE" (STC 5/2004 de 16 de enero, FJ 9). Es más, este tribunal ha llegado a afirmar que "el control jurídico de esa vertiente definidora de la asociación como partido consistente en el respeto a las exigencias (...) recogidas en el artículo 6 de la CE ha de ser, por necesidad, un control *a posteriori*" (STC 48/2003 de 12 de marzo, FJ 9)».

los estatutos acrediten una voluntad de creación de un sindicato y el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos; la cuestión de si verdaderamente se trata de un sindicato, y de si sus auténticos fines y actividades son o no las propias de aquel, así como de la licitud tanto de unos como de otros, son cuestiones que no pueden evaluarse en el momento de la constitución de aquel, sino únicamente *a posteriori*, por medio de un control judicial y a partir de la valoración de actos concretos, separando, por lo demás, la valoración del sindicato de la de sus dirigentes.

En lo que concierne a la novedosa exigencia expresa de un mínimo de tres promotores, no puede justificarse esta como desarrollo del artículo 5.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA), pues dicho precepto tiene carácter de ley orgánica y la supletoriedad de la LODA respecto de las asociaciones con régimen especial derivado de la propia CE lo es solo del contenido de dicha norma que no tiene atribuida naturaleza orgánica (exposición de motivos, art. 1.2 y 3 y disps. finales primera y segunda LODA) (Argudo, 2003; Reverte, 2015, pp. 80 y 81)²⁵. Por otra parte, no se corresponde con los mínimos que tradicionalmente sostuvo un sector de la doctrina que, partiendo de que la LOLS como normativa específica no exige un mínimo de socios, y dado el carácter plurilateral del contrato, serían necesarios tan solo dos socios originarios para su constitución (Fernández, 1982, pp. 24, 27, 28 y 33²⁶). Sin embargo, el Consejo de Estado ha descartado el *ultra vires* de dicha exigencia por considerarla implícita en el concepto y régimen jurídico de toda asociación en interpretación sistemática del mismo, según deduce de las normas internacionales²⁷, de las Sentencias del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio, y 135/2006, de 27 de abril, relativas al derecho de asociación en general, y de la práctica administrativa respecto de la inscripción de los partidos políticos. Con todo, los argumentos del Consejo de Estado no me parecen suficientemente convincentes. Por un lado, porque considero que el carácter plurilateral del sindicato no se garantiza principalmente en el momento fundacional como en la libertad de adhesión (carácter abierto) (Fernández, 1982,

²⁵ Vid. Dictamen del Consejo de Estado 260/2015, p. 35; Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de partidos políticos, p. 1.998, doctrina legal del año 2002, y Dictamen 1045/2001, sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica del derecho de asociación.

²⁶ Esta autora además destaca el hecho de que no sean extensibles intereses similares a los de otras asociaciones o sociedades que puedan justificar el mínimo de socios que su regulación establece.

²⁷ Los relativos a las normas internacionales (art. 10.2 CE) se limitan al reconocimiento del derecho a asociarse libremente «con otras» del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Sin embargo, el primero de ellos reconoce el derecho a asociarse con otras y el derecho de toda persona a fundar sindicatos. Cabría citar también el artículo 12.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, incorporado a través del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Otras normas internacionales que reconocen el derecho individual a fundar sindicatos son: el artículo 23.4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el artículo 8 del Pacto Internacional de la ONU de derechos económicos, sociales y culturales –probablemente inspiración, en opinión de Martín (2014), de nuestro artículo 28.1 de la CE–. Algo más impreciso, el artículo 5 de la Carta Social Europea que parte de la existencia del derecho en tanto afirma la libertad de los trabajadores para constituir y adherirse a las organizaciones para la protección de sus intereses económicos y sociales (Martín, 2014, pp. 140 y 141).

pp. 44 y ss.) y democracia interna. Por otro, la valoración del requisito no puede articularse sobre el carácter excesivo o no del mismo, pues dicho criterio no puede salvar un exceso reglamentario, sino la constitucionalidad de la ley orgánica que fije el límite en cuestión²⁸. Además, tratándose de una restricción de un derecho fundamental, tiene que tenerse presente que solo puede hacerse a través de ley orgánica (STC 219/2001 de 31 de octubre), y no mediante reglamento ni práctica administrativa. Finalmente, como asociación específica en atención a la relevancia constitucional de sus funciones, admite y justifica en nuestro ordenamiento un régimen legal específico y distinto del que es propio del común de aquellas (STC 48/2003). Y es lo cierto que la LOLS no establece requisito alguno respecto del mínimo de fundadores, aun cuando podría hacerlo en tales términos.

Por último, y como hemos anunciado, ya de antemano habría que señalar que los plazos de subsanación son extremadamente cortos y difíciles o imposibles de atender en no pocas ocasiones. Así lo demuestra que el CLS haya considerado que el plazo de 30 días concedido por la Administración para modificar un nombre de sindicato considerado inadecuado o equívoco es «extremadamente breve» (informe 324, caso núm. 2.053, párr. 230). Si además constatamos que en el ámbito del Registro de Partidos Políticos el legislador no ha limitado dicho plazo de subsanación²⁹, parece aún más claro el excesivo rigor de los plazos de la LOLS. No obstante, es indudable la ventaja que aporta en seguridad jurídica³⁰, además de ser un poderoso argumento a favor de su sostén el hecho de que siempre cabe presentar una nueva solicitud.

Pero lo que resulta difícilmente conciliable con la libertad sindical, y aún más a la vista de los postulados de la OIT y de la doctrina del Tribunal Constitucional, es deducir del artículo 168 de la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS) un silencio negativo, aun cuando literalmen-

²⁸ Es más, la STC 173/1998 se refiere a la posible inconstitucionalidad de la fijación del requisito de los tres promotores por una ley autonómica, cuando aún no hay ley orgánica de desarrollo del artículo 22 de la CE y que, reconoce, pudiera afectar a los preceptos cuestionados. Una vez desarrollado el artículo 22 de la CE por la LODA, precisamente dicho artículo 5 tiene carácter de ley orgánica y eficacia directa en todo el Estado, luego se considera un requisito que excede de lo que es régimen jurídico para afectar al derecho constitucional mismo. También la STC 135/2006 se refiere a la impugnación de una ley autonómica, una vez promulgada la LODA, que, desde luego, respeta ese concepto legal de asociación fijado por la propia LODA.

²⁹ Tampoco ha previsto la posibilidad de la Administración de rechazo definitivo de aquel; tan solo se prevé suspensión del plazo de inscripción, con lo que se ha cuidado mucho de atribuirse tal potestad. Para admitirse la denegación de la inscripción del partido político sería necesario que se reconociese a la Administración tal facultad de manera inequívoca, sin que pueda extenderse sin más la jurisprudencia constitucional sobre la inscripción de las asociaciones en general y los poderes de la Administración al respecto, dada la específica significación constitucional de aquellos, en opinión de Oliver y Calafell (2007, p. 23).

³⁰ En este sentido, un sector doctrinal (Oliver y Calafell, 2007, pp. 26 y 27) considera que la posibilidad de suspensión *sine die* de la inscripción es contraria a la seguridad jurídica y puede dar lugar a retrasos injustificados por parte de la Administración contrarios, como tales, a la libre creación del partido político. En consecuencia, consideran más adecuada la previsión de denegación del depósito en un plazo identificado por la ley orgánica, tal y como hace la LOLS, si bien, siempre partiendo de que el control de la Administración es puramente formal y reglado, y con objeto de garantizar la necesaria publicidad para los poderes públicos, los terceros que se relacionan con el partido y los propios miembros de este (art. 4.3 LOPP –Ley Orgánica de Partidos Políticos–).

te sea la interpretación más ajustada. Por el contrario, «el plazo de un mes desde la presentación de los estatutos sin que hubieren notificado a los promotores defectos a subsanar», solo puede interpretarse –para salvar su constitucionalidad– como acción cuyo objeto sea el de imponer a la Administración la obligación del depósito y su publicidad, sin sometimiento a caducidad, pero no para la adquisición de la personalidad jurídica. Es incuestionable que la Administración no autoriza [art. 2.1 a) LOLS], tan solo está facultada para controlar en los plazos que delimita el artículo 4.3 de la LOLS, debiendo requerir subsanación y, en su caso, explicar los motivos del rechazo. Su mera pasividad no puede obstaculizar, ralentizar o entorpecer el ejercicio de dicho derecho fundamental de libre creación del sindicato, lo que constituiría en sí mismo un atentado contra el derecho de libertad sindical³¹.

Por el contrario, en mi opinión y conforme al Dictamen 260/2015 del Consejo de Estado que condicionó la actual redacción de los artículos 7.4 y 14 y de la disposición transitoria cuarta, solo cabe sostener que, de acuerdo con el artículo 4 de la LOLS, la Administración no tiene más alternativa que admitir o rechazar expresamente, deduciéndose de su inactividad un silencio positivo. Es más, y con plena coherencia con las razones expuestas a lo largo de las páginas precedentes³², la adquisición de la personalidad jurídica una vez transcurridos veinte días no se produce desde que se decreta u ordene aquel, sino desde la presentación de la documentación para dicho depósito, bien se haga esta en el momento de la solicitud, bien posteriormente en el momento de la subsanación (art. 14). De la misma manera, debe considerarse dicho plazo de veinte días preclusivo. Transcurrido aquel no pueden señalarse tales defectos por la Administración, adquiriéndose en consecuencia la personalidad jurídica a su término (*vid.* STC 3/1981 de 2 de febrero); a partir de dicho momento, la verificación de los posibles defectos formales o sustanciales y sus posibles consecuen-

³¹ STC 291/1993 de 18 de octubre –respecto del derecho de asociación profesional de la Guardia Civil–: «(...) Sin duda que no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de posibles defectos subsanables o incluso rechazarse la inscripción pedida (así se señaló ya para el Registro de Partidos Políticos en la STC 3/1981, FJ 6). Pero lo que no podrá hacer la autoridad encargada del registro es denegar la inscripción sin resolución expresa y motivada, pues obrando así se viene a obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental al margen de toda razón discernible para su titular, y es doctrina reiterada de este Tribunal que toda limitación para el ejercicio de un derecho de este carácter no solo ha de estar amparada por la Constitución y articulada debidamente en norma con rango de ley, sino ser también aplicada según criterios de racionalidad y proporcionalidad que exigen, inexcusablemente, una resolución expresa y motivada (STC 62/1982, FJ 2, por todas). Es patente que no lo hizo así, en el caso presente, la autoridad administrativa encargada del Registro de Asociaciones, y basta con esta constatación para concluir que ello entrañó una indudable lesión del derecho fundamental de asociación entonces invocado (...). La Administración tiene el deber de resolver siempre expresamente (STC 254/1993, FJ 3) según dispone hoy, con carácter general, el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Lo que ahora hay que añadir es que el incumplimiento de tal deber genérico podrá entrañar lesión de un derecho fundamental si este es de aquellos que exigen –como el de asociación– una determinada actuación positiva de la Administración para su plena efectividad (STC 77/1983, FJ 3)». En esta línea, destaca el Tribunal Supremo (STS 549/2016, de 22 de junio, rec. 158/2015) que hubo denegación motivada y no mero silencio administrativo, para cerrar sus razones de rechazo de vulneración de la libertad sindical por denegación de registro del sindicato de guardias civiles.

³² *Id.* el primer y último epígrafe de nuestro estudio doctrinal.

cias de ineficacia habrían de realizarse en sede distinta del control administrativo, es decir, en sede judicial (*vid.* STC 85/1986) y, en mi opinión, merecería el tratamiento propio de las disoluciones. Finalmente y por semejantes motivos, la sentencia que imponga a la Administración el depósito será susceptible de ejecución provisional en lo que respecta a la condena de aquella (art. 303.1 y 2 LRJS), con un valor declarativo respecto de la adquisición de la personalidad jurídica del sindicato.

3. EN PARTICULAR, SOBRE LA DENOMINACIÓN DEL SINDICATO Y LAS POTESTADES DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

En esta línea de defensa de una intervención minimalista de la Administración que venimos exponiendo, podría pensarse que la exigencia de que la denominación de la organización no induzca a confusión no podría atenderse a través de esta vía administrativa. Por el contrario, debería atacarse por la Administración a través de la impugnación de los estatutos por el cauce del artículo 165 y siguientes de la LRJS. Sin embargo, como se ha anticipado, el artículo 13.2 y 3, en conjunción con los artículos 4.3 c), 5.2 a) 2.º y b) 1.º y 6.2 del Real Decreto 416/2015, parecen conferir a la Administración un amplio margen de valoración respecto de si la denominación coincide con otra inscrita o puede inducir a error o confusión con ella.

Pues bien, desde los artículos 2 y 4 de la LOLS, ¿es posible atribuir a la Administración la potestad de valorar si la denominación del sindicato se presta a confusión? Su valoración, ¿sería una cuestión jurídica de carácter formal o de fondo?

Respecto de la denominación del sindicato, el Tribunal Supremo ha declarado que el artículo 4.2 a) de la LOLS «pretende preservar ciertamente la propia identidad de cada organización en su actividad y funcionamiento, pero también se pretende proteger a los terceros en su consciente y libre decisión de opción o rechazo por tales organizaciones (...) parece obvio afirmar que el precepto cuya infracción se denuncia tiene por finalidad clarificar las relaciones de los trabajadores con los sindicatos, de modo que no puedan producirse situaciones en las que, por similitud de denominaciones, pueda decantarse la voluntad hacia una organización distinta de la realmente pretendida»³³. El artículo 4.2 a) de la LOLS procura la protección del sindicato, por supuesto, pues el nombre es su elemental identificador e instrumento esencial de su actividad, pero sobre todo se persigue la protección de terceros frente a la posible confusión.

En la valoración de si existe o no confusión entre denominaciones de sindicatos, el Tribunal Supremo ha declarado extensibles las consideraciones hechas por el Tribunal Constitucional respecto de la denominación e identidad de los partidos políticos³⁴. No en vano, la aplicación analógica de dicha normativa se considera preferente para llenar las lagunas que se aprecien en la

³³ SSTS de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003, y 16 de diciembre de 2002, rec. 84/2002.

³⁴ Por todas, las SSTS de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003, y 26 de julio de 2011, rec. 206/2010.

regulación de los sindicatos, pues comparten con aquellos su carácter de asociación de relevancia constitucional³⁵ y el carácter político de sus funciones³⁶. Téngase presente que el sindicato ha sido calificado por el Tribunal Constitucional como organismo básico del sistema político (SSTC 11/1981 y 18/1984) y por un sector de la doctrina como «sujeto político» (Palomeque, 2014, pp. 265 y ss.), llamado a desempeñar un papel político propio como canal de expresión privilegiado de la sociedad civil frente al Estado en nuestro modelo constitucional de democracia pluralista (Durán, 1979, pp. 168 y 169; Molina, 2016, p. 47; Rodríguez-Piñero, 2016, pp. 223-233; Sáez, 2003, pp. 550 y 551; Maestro, 2002, pp. 176 y ss.; Rivero, 1980, pp. 185 y ss.). No obstante, puntualmente y a mayor abundamiento, también se aplican, por ejemplo, los criterios seguidos sobre similitud de marcas. En cambio, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no se le aplicarán por analogía normas del conjunto del ordenamiento jurídico establecidas para evitar fraudes, errores o confusiones en cuanto a la denominación de personas jurídicas; más concretamente, es inexigible la equivalencia del nombre con el ámbito del sindicato, así como los requisitos de veracidad predicables de las denominaciones del tráfico jurídico mercantil³⁷.

³⁵ Sobre la relevancia constitucional de los partidos políticos en razón de su función y sus consecuencias a nivel de exigencia de funcionamiento interno democrático, contenido estatutario, depósito y publicidad, y control administrativo, *vid.* Oliver y Calafell, 2007, p. 11 y ss.

³⁶ STS de 26 de julio de 2011, rec. 206/2010: «La analogía que puede completar posibles lagunas normativas, conforme al artículo 4.1 del Código Civil, cuando se trata de la regulación de los sindicatos de trabajadores debe efectuarse principalmente con la normativa de los partidos políticos, con los que comparte el carácter constitucional en un Estado democrático y de derecho (arts. 6, 7, 23 y 28.1 CE) y no con otra clase de entidades públicas o privadas de distinta finalidad. Precisamente la propia CE, en su título preliminar, repite literalmente en sus artículos 6 y 7, tanto para sindicatos como para partidos políticos, que "su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley" y que "su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos"».

³⁷ STS de 26 de julio de 2011, rec. 206/2010 (*vid.* más adelante en texto). Previamente, en el mismo sentido, la STS de 25 de mayo de 2000, rec. 3275/1999, el Sindicato Independiente –Unión Sindical Obrera (SI-USO)–, contra el Sindicat de Treballadors i Treballadores de l'Ensenyament del País Valencià-Intersindical Valenciana (STEPV-iv), siendo el ámbito funcional de este último el de los trabajadores de la enseñanza y de otros sectores: «(...) Las exigencias de seguridad y claridad en el tráfico jurídico mercantil a que atiende el principio de veracidad de las denominaciones no son las mismas que las de la vida de los sindicatos. El campo de actuación de estos es la representación de los trabajadores y no la competencia en los mercados de productos o servicios, y las vías de comunicación con los representados y de conocimiento por parte de estos son sensiblemente distintas a las que se utilizan en las relaciones de las empresas con los consumidores. De ahí que las denominaciones históricas de las entidades sindicales, que los trabajadores relacionan con una determinada trayectoria o actividad representativas, puedan seguir siendo utilizadas de manera lícita para la identificación de las mismas, normalmente con segundos nombres o designaciones adicionales, aunque ya no correspondan con total exactitud al ámbito funcional de actuación que hayan decidido abarcar en un momento posterior. Es esto lo que ha sucedido en el presente caso en que un sindicato del sector de la enseñanza ha ampliado lícitamente su campo de actuación, haciendo reflejar tal ampliación en la designación adicional "intersindical valenciana" (en siglas: iv)».

En esta línea, la STSJ de Galicia 3570/2016, de 7 de junio, proc. 16/2016, en un caso de denegación del depósito por parte de la Administración por considerar que el nombre del sindicato (COTECRI) no era realmente tal, sino solo un acrónimo. Recuerda el tribunal que la Administración solo puede rechazar el depósito por la carencia de nombre, y que ese es el que han decidido darle sus fundadores lícitamente pues no conduce a error, sin que sea obligatorio, además, añadir acrónimo alguno.

Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo se ha de partir, por tanto, de que «el citado artículo 4.2 a) lo que pretende es que no se usen denominaciones que puedan inducir a error en cuanto a la identidad del sindicato, esto es, que el nombre de un sindicato o las demás denominaciones que use el mismo en sus escritos y publicaciones no confunda a los trabajadores sobre su verdadera personalidad jurídica»³⁸, y «de no ser fácilmente previsible este efecto, debe prevalecer la libertad de denominar al nuevo sindicato tal y como sus promotoras tengan por conveniente»³⁹. Puesto que lo que se persigue es evitar confusiones de identidad, se «atenúan las posibilidades de apropiamiento exclusivo de expresiones de alcance o carácter genérico, incorporadas al uso común del lenguaje, en el sector de que se trate»⁴⁰. Es más, siguiendo criterios comunes a la valoración de la similitud entre marcas, y teniendo en cuenta que la semejanza de los términos puede obedecer a la de los servicios prestados, en definitiva y en lo que se refiere a los sindicatos, a sus finalidades y ámbitos, el Tribunal Supremo hace prevalecer la valoración conjunta de la denominación del sindicato frente a sus componentes aislados cuando, como es habitual, la estructura del nombre prima sobre aquellos sin que se pueda descomponer el nombre propio que unido a los términos genéricos sirve de elemento diferenciador y evita la confusión⁴¹.

La conclusión de si se produce o no la confusión prohibida por el artículo 4.2 a) de la LOLS exige, más concretamente, una consideración acerca de las denominaciones de los sindicatos afectados, sus respectivos acrónimos y, en su caso, las circunstancias concurrentes, en especial con motivo de su utilización, y entre ellas y atendiendo a dicha finalidad de evitar la confusión de terceros, alcanzará especial trascendencia la identidad o solapamiento de los ámbitos funcional y territorial de los sindicatos contrastados⁴².

Por otra parte, como se ha indicado, no puede pretenderse el uso exclusivo, la apropiación de tales términos genéricos⁴³. Y si por la utilización de términos genéricos las organizaciones sindicales

³⁸ Por todas, SSTs de 2 de octubre de 2007, rec. 87/2006, y 26 de julio de 2011, rec. 206/2010.

³⁹ Por todas, STS de 16 de diciembre de 2002, rec. 84/2002.

⁴⁰ Por todas, STS de 25 de junio de 2003, rec. 140/2002.

⁴¹ STS 885/2016, de 25 de octubre: no hay confusión entre la denominación del Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME) y el Sindicat Professional de Polícies Municipals de Catalunya (SPPM-CAT).

⁴² STS de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003: «En el presente caso es circunstancia relevante el hecho de que uno y otro sindicato –el Sindicato Andaluz de Funcionarios de Justicia (SAFJ) y el Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía (SAF)–, coinciden en los ámbitos de actuación territorial (en cuanto referido al territorio de la comunidad autónoma de Andalucía) y funcional (la Administración), bien que con la especificación de que el primer sindicato se contrae al ámbito de la justicia. Partiendo de esta circunstancia y de las consideraciones precedentes, así como del hecho de que "en el ámbito de actuación que les es propio, lo habitual es referirse a estas organizaciones con el acrónimo simple" (Sentencia de 16 de diciembre de 2002), hemos de concluir que, como se razona y concluye en la sentencia impugnada, las siglas que expresan la denominación del sindicato demandado inducen a la confusión denunciada en el escrito de demanda».

⁴³ Es el caso, por ejemplo, del Sindicato de Enfermería SATSE, confrontado al Sindicato de Enfermería UGT (SE-UGT), en el que se aprecia que el anagrama y «el acrónimo empleado por las dos partes litigantes expresa suficien-

se ponen en situación ambigua, eso no les confiere la potestad de excluir a otras que con los mismos o similares términos, ámbitos territorial y funcional y orientación sociopolítica, siempre que la denominación no sea idéntica y, tanto menos, si los acrónimos son distintos entre los sindicatos comparados⁴⁴. Ahora bien, sí puede inducir a confusión contraria al artículo 4.2 a) de la LOLS, si tanto la denominación como los acrónimos son parecidos y los ámbitos de los sindicatos corresponden al mismo sector y, tanto más, si el segundo procede de una escisión respecto del primero⁴⁵.

temente y sin género alguno de dudas la identidad de cada una. El acrónimo UGT, al igual que el de SATSE, refleja claramente la identidad del sindicato que lo emplea y no induce a error sobre la persona jurídica que lo utiliza». Y aun cuando descansa la distinción en el acrónimo y en la indebida pretensión de apropiación de términos genéricos, el Tribunal Supremo recuerda que «finalmente, no se debe olvidar que el artículo 398-2 del Reglamento del Registro Mercantil veda el uso de acrónimos en las denominaciones sociales, norma que si observaran las partes serviría para diferenciarlas de forma más clara» (STS de 2 de octubre de 2007, rec. 87/2006). Por el contrario, considera que el uso de tales términos genéricos con similar estructura y sin intercalar vocablos suficientemente distintivos, puede provocar confusión, pese a la clara diferencia de acrónimos: STSJ de Cataluña 9/2007, de 5 de marzo, rec. 25/2006 [«Sindicato de Enfermería SATSE», en catalán «Sindicat d'Infermeria de Catalunya SATSE», frente al posterior «Sindicat d'Infermeres de Catalunya (SICat)»].

⁴⁴ No hay confusión entre Unió de Pagesos de Catalunya (UPC) y Unió de Ramaders i Pagesos de Catalunya (en anagrama URAPAC), en procedimiento de impugnación de estatutos frente a la admisión de depósito de los estatutos (STS de 18 de julio de 2006, rec. 163/2005). Tampoco hay confusión entre el Sindicato Independiente (INDEPENDIENTE) de la Comunidad Valenciana y el Sindicato Independiente Ferroviario (SIF), pues el término «independiente» no puede apropiarse por haber adquirido un carácter genérico, y especificación suficiente que elimina la confusión, la referencia al ámbito sectorial «Ferroviario» (STS de 25 de junio de 2003, rec. 140/2002). En esta dirección, no hay confusión entre el Sindicato Independiente de la Limpieza (SIL) y el Sindicato Independiente de la Comunidad Valenciana (SICV) (STSJ de la Comunidad Valenciana 251/2013, de 5 de febrero, rec. 3185/2012). Ni hay confusión entre el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Canarias (STEC-IC) y el Sindicato de los Trabajadores y Trabajadoras de la Enseñanza Asamblearios de Canarias (STEAC), aun siendo el ámbito territorial y funcional de ambos idéntico, como también el carácter de asambleario de ambos, pues: «(...) La nueva denominación usada por la organización sindical demandada no induce a error. En primer lugar las palabras "sindicato" y "enseñanza" ("enseñantes") son denominaciones genéricas que responden a la realidad de ambos sindicatos (su ámbito personal) y cuya titularidad no se pudo atribuir nadie en exclusiva; lo mismo ocurre con el gentilicio "de Canarias", con el que ambos vienen a concretar su verdadero ámbito territorial. El uso simultáneo de esos términos genéricos es posible cuando van acompañados de expresiones o términos que identifican a quien los usa, cual ocurre en el presente caso con el adjetivo "asambleario", que es utilizado exclusivamente por el sindicato demandado, no por el demandante, que ha renunciado voluntariamente a emplearlo aunque dice que según sus estatutos también es esa su forma de organización interna.

Por último hemos de hacer especial mención a que los acrónimos utilizados por ambos sindicatos, STEC-IC el demandante y EA-C el demandado, nada tienen que ver el uno con el otro y distinguen suficientemente a los dos sindicatos litigantes» (STSJ de Islas Canarias/Santa Cruz de Tenerife 589/2009, de 21 de julio, proc. 3/2009).

Sin embargo, sí aprecia confusión entre el Sindicato Independiente y Sindicato Independiente de la Comunidad Valenciana y el posterior Sindicato Independiente de Alicante (STSJ de la Comunidad Valenciana 3576/2000, de 14 de septiembre, rec. 3723/1997). También hay confusión entre la Asociación de Jóvenes Empresarios de Extremadura (AJEX) y la Asociación de Jóvenes Emprendedores y Empresarios de Extremadura (AJE.EX o AJE EXTREMA-DURA), pues no resulta suficiente discriminativo el mero añadido del término «empresarios» que, por lo demás, está incluido en el originario de «empleadores» (STSJ de Extremadura de 19 de febrero de 2013, rec. 6/2012).

⁴⁵ STS de 29 de septiembre de 1999, rec. 441/1999, que confirma la semejanza en la denominación, acrónimos –y su fonética–, y tanto más si se valora que el segundo nace de una escisión del primero y en el mismo sector funcional

En particular en lo que se refiere a las similitudes de acrónimo, también el Tribunal Supremo ha relativizado ocasionalmente su trascendencia, haciendo recaer en mayor medida el peso de la diferenciación en la denominación completa del sindicato. Las razones se fundan en la aplicación analógica del artículo 398.2 del Reglamento del Registro Mercantil, en que se prohíbe que las siglas o las denominaciones abreviadas formen parte del nombre, lo que obliga a usar la denominación concreta; y por considerar normal, dado el uso abundante de acrónimos que en la sociedad actual, que solo los interesados en el servicio conozcan su significado y no sean inducidos a error⁴⁶. Sin embargo, en el común de las ocasiones y también extrapolando la doctrina sobre marcas, el Tribunal Supremo ha valorado precisamente la similitud del acrónimo dándole una particular trascendencia, si bien, a tenor de las circunstancias concurrentes, pues «lo decisivo es saber si el acrónimo del sindicato demandado puede inducir a llevar a su campo a quien, en principio, deseaba acudir al demandante», y que «ello es factible que ocurra», pues «en el mundo sindical y en el de las relaciones entre trabajadores es frecuente utilizar las siglas como único signo de distinción de las organizaciones» (SSTS de 16 de diciembre de 2002, rec. 84/2002 –sindicatos que se dirigen al mismo sector y siglas que se diferencian solo en una letra, con identi-

y geográfico: «Sindicato Autónomo de la Banca y Ahorro de las Islas» (SABEI) frente al «Sindicato Autónomo de Trabajadores de las Islas» (SATEI), que se registra posteriormente y cambia al año su denominación por la de «Sindicato Autónomo de Trabajadores y Trabajadoras de Ahorro de las Islas Baleares» (SATTEI), cuyo origen se debe a una escisión derivada del sindicato SABEI. También la STS de 4 de noviembre de 1997, rec. 2713/1996, confirma la semejanza entre el Sindicato de Médicos de Cataluña y el Sindicato de Médicos Estatutarios de Cataluña, pues las referencias genéricas de ambos son idénticas, y la única diferencia aportada por la adición de «Estatutarios» induce a pensar que se trata de una sección o franja del mismo sindicato y no uno diferente y autónomo, en un sector caracterizado por estar empleado por relación estatutaria o laboral (*vid.* STS de 25 de junio de 2003, rec. 140/2002, FJ 4). También producto de escisión, si hay confusión entre Unión General de Trabajadores (UGT) y la Histórica Unión General de Trabajadores, pues el núcleo de uno y otro nombre es el mismo, siendo además muy relevante sindical y socialmente, y manifiesto que la utilización de estos tres vocablos en la misma disposición y sin otra variante que la anteposición del adjetivo «histórica», no elimina la identidad literal de lo que es propiamente sustantivo, originando confusión en los sectores laborales. También es el caso de la STSJ de Madrid de 17 de octubre de 1995, rec. 4703/1994 –Confederación de Trabajadores Independientes, en siglas CTI, y su rama regional Federación Regional de Madrid de la Confederación de Trabajadores Independientes, en siglas CTI, frente a la posterior en el tiempo y producto de escisión de la anterior, Confederación de Trabajadores Independientes de la Comunidad de Madrid, en siglas CTI-Madrid–: aun cuando los términos «confederación», «federación», «trabajadores», «independientes» son genéricos y no son privativos de nadie, lo cierto es que el grado de similitud entre el sindicato escindido y su matriz es excesivo, de manera que «sin duda, provocan confusión: no es que la induzcan, es que la estimulan».

Sin embargo, y pese a proceder de una escisión, rechaza la posible confusión del Sindicato Profesional de Policías Municipales de España-Cataluña (SPPME-CAT) frente al Sindicato Profesional de Policías Municipales de España (SPPME), la STS 885/2016, de 25 de octubre, rec. 129/2015: «ambas partes usan términos genéricos en su denominación (sindicato, profesional, policía, municipal) que son de uso común y no se los puede apropiar nadie, pero como a esa denominación genérica se le añade un nombre propio (España, Cataluña) que diferencia un sindicato del otro e indica su ámbito de actuación, cabe estimar que la posibilidad de confusión no existe porque el nombre propio que utilizan para denominar a cada sindicato los distingue». La sentencia confirmada valora además en particular el uso de otro idioma como elemento distintivo inequívoco y el logo (STSJ de Cataluña 34/2014, de 2 de septiembre, rec. 6/2014).

⁴⁶ STS 885/2016, de 25 de octubre, rec. 129/2015: SPPME frente a SPPME-CAT.

dad fonética⁴⁷, y de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003 –solapamiento del ámbito funcional e identidad del territorial y diferenciación de siglas en solo una letra con similitud fonética⁴⁸–). Finalmente, en otras ocasiones, como hemos visto, el acrónimo adquiere un papel coadyuvante también en orden a contribuir a la declaración de inexistencia de confusión⁴⁹.

Como se ve, la cuestión no es ni mucho menos sencilla pues, como contundentemente reconoce la STS de 16 de diciembre de 2002, «la definición de los límites entre el derecho y la prohibición han quedado al arbitrio judicial, cuando se cuestiona la denominación impuesta. Y tal actividad presenta las dificultades propias de un criterio que depende de la apreciación personal sobre cuándo se puede producir esa confusión». Y es que, como se admite en la STS de 18 de julio

⁴⁷ Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CC. OO. (FSAP-CC. OO.) frente a Federación de Sindicatos de la Administración Pública (FESAP). STSJ de Extremadura de 19 de febrero de 2013, rec. 6/2012: se aprecia confusión entre AJEX (Asociación de Jóvenes Empresarios de Extremadura) y AJE.EX o AJE EXTREMADURA –pues a buen seguro se seguirá usando la primera versión anterior a su modificación– (Asociación de Jóvenes Emprendedores de Extremadura).

⁴⁸ Sindicato Andaluz de Funcionarios de Justicia (SAFJ) y CSI-CSIF frente al Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía (SAF).

En esta línea, con solapamiento parcial del ámbito de ambos sindicatos: STSJ de Aragón 697/2002, de 18 de junio: Unión Sindical de Trabajadores de la Administración (USTA-USO), dirigido a la Administración de todo el Estado, frente a Unión Sindical de Trabajadores de Aragón (USTA), previéndose estatutariamente que su ámbito territorial sería el propio de la comunidad autónoma de Aragón y su ámbito funcional comprendería la totalidad de ramas, sectores y categorías de la actividad laboral y económica, incluyéndose expresamente las diferentes Administraciones públicas. En este caso la sentencia equipara las siglas al nombre del sindicato para decretar unas consecuencias que, a todas luces, son excesivas: la nulidad del depósito del acta de constitución y de los estatutos por el uso de un acrónimo que ni tan siquiera figura en aquellos. Posteriormente, y una vez cambia su denominación y añade idéntico acrónimo en los estatutos («Organización Sindical de Trabajadores de Aragón (OSTA)»), la sala considera que no hay confusión: STSJ de Aragón 1234/2002, de 25 de noviembre, proc. 1154/2002. Otro supuesto en que se usa modificado el nombre del sindicato respecto del que figura en los estatutos, lo que sumado al hecho de que la segunda parte del nombre sea idéntica, provoca confusión y la consiguiente nulidad parcial de los mismos: STSJ de Cataluña 29/1998, de 2 de diciembre, proc. 15/1998.

⁴⁹ Es el caso de la valoración de la similitud, que no identidad, entre Unió de Pagesos de Catalunya (UPC) y Unió de Ramaders i Pagesos de Catalunya (en anagrama URAPAC), en procedimiento de impugnación de estatutos frente a la admisión del depósito (STS de 18 de julio de 2006, rec. 163/2005). Como también de la STS de 2 de octubre de 2007, rec. 87/2006: Sindicato de Enfermería (SATSE) frente a Sindicato de Enfermería (SE-UGT). Sin embargo, considera que puede provocar confusión, pese la clara diferencia de acrónimos, la STSJ de Cataluña 9/2007, de 5 de marzo, rec. 25/2006 («Sindicato de Enfermería (SATSE)»), en catalán «Sindicat d'Infermeria de Catalunya SATSE», frente al posterior «Sindicat d'Infermeres de Catalunya (SICat)».

El diferente acrónimo contribuye a la distinción entre el Sindicato Independiente de la Limpieza (SIL), de ámbito de la provincia de Valencia, y el Sindicato Independiente de la Comunidad Valenciana (SICV), que se extiende a todos los sectores funcionales (STSJ de la Comunidad Valenciana 251/2013, de 5 de febrero, rec. 3185/2012).

Resume sus criterios de valoración de la similitud del acrónimo la STSJ de Aragón 576/2013, de 22 de noviembre, rec. 555/2013: «infringen tales normas unas siglas absolutamente coincidentes (USTA en el proceso 496/2002), no lo hacen las que no coincidiendo en la totalidad de su representación gráfica, difieren aún más en su vertiente fonética (USTA y OSTA en el proceso 1154/2002). Como ocurre en el caso presente entre los acrónimos ISTA y OSTA».

de 2006, rec. 163/2005, la valoración de la confusión entre los términos corre el peligro de ser algo «absolutamente subjetivo», por lo que, como acto jurídico, le queda encomendada su valoración «a los órganos de instancia (...) sin que tal valoración pueda sufrir juicio de legalidad, cuando no contrarían los principios fundamentales de racionalidad, por lo que es difícil que en casación una de estas censuras pueda alcanzar éxito» (STS de 4 de noviembre de 1997, rec. 2713/1996).

Por consiguiente, es obvio que la valoración de cuándo existe o no similitud, al menos en el común de los casos, necesitará de un análisis jurídico que excede con mucho de una mera verificación formal⁵⁰ y que a todas luces debe encauzarse a través de la vía de la impugnación de los estatutos sindicales⁵¹, sin límite de caducidad⁵² (García, 1999, p. 678) y susceptible de interponerse tanto en fase de constitución como después de adquirida la personalidad jurídica⁵³, y no por la de la denegación administrativa de los estatutos y posterior impugnación judicial de la decisión.

Los conflictos intersindicales de reclamaciones sobre impugnación de los estatutos vinculados a la denominación corresponden a la jurisdicción social [art. 2 f), j) y k) LRJS]⁵⁴. Aun cuando el derecho al uso exclusivo del nombre forma parte del derecho de libertad sindical, el interesado

⁵⁰ En este sentido, respecto del registro y denominación de los partidos políticos: Oliver y Calafell, 2007, p. 24.

⁵¹ Como de hecho se hace en los supuestos que resuelven, por ejemplo, las SSTs 885/2016, de 25 de octubre, rec. 129/2015, y de 16 de diciembre de 2002, rec. 84/2002.

⁵² SSTs de 4 de noviembre de 1997, rec. 2713/1996, y de 18 de febrero de 1997, rec. 1684/1996. Con independencia, según señala la primera, «de que se vea sujeta a los plazos de deterioro legalmente aplicables para su prescripción». De hecho, parece aceptar *obiter dicta* la aplicación del plazo de prescripción de 15 años genérico para las acciones personales (art. 1.964 Código Civil): STS de 25 de junio de 2003, rec. 140/2002. Tras la modificación de dicho precepto por la Ley 42/2015, de 15 de octubre, dicho plazo ha pasado a ser de cinco años.

Sin embargo, también hay sentencias que rechazan la posibilidad de prescripción. Así, la acción fundada en la afectación del derecho fundamental de libertad sindical no está sometida a plazo de caducidad ni al de prescripción de un año, pudiéndose ejercer en cualquier momento de la vida del mismo (STSJ de Cataluña 34/2014, de 2 de septiembre, rec. 6/2014). En esta línea, no reaccionar frente al uso del nombre durante 20 años no impide el ejercicio del derecho a la defensa y uso exclusivo del mismo: STSJ de Cataluña 29/1998, de 2 de diciembre, proc. 15/1998. También declara que esta acción no está sometida a plazo de caducidad ni de prescripción la STSJ de Extremadura de 19 de febrero de 2013, rec. 6/2012.

Sin embargo, la SAN de 18 de junio de 2007, rec. 20/2005, sostiene que la impugnación de las actas congresuales que modifican los estatutos, respecto de los que el procedimiento adecuado es el de impugnación de los estatutos, considera *obiter dicta* que es aplicable el plazo de prescripción de un año *ex* artículo 59 del Estatuto de los Trabajadores. En esta dirección, respecto de los acuerdos congresuales contrarios a los estatutos del sindicato, descarta la aplicación del artículo 1.964 del Código Civil por ser excesivamente amplio e ir contra los principios de celeridad y seguridad jurídica, siendo de aplicación el plazo de caducidad de 40 días del artículo 40.3 de la Ley Orgánica 2/2002. Sin embargo, los acuerdos sindicales contrarios a la ley tendrán un plazo de prescripción de un año en aplicación analógica del artículo 59 del Estatuto de los Trabajadores (STSJ de Galicia de 24 de octubre de 2002, rec. 8/2002).

⁵³ STS de 4 de noviembre de 1997, rec. 2713/1996.

⁵⁴ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de enero de 1999, rec. 4707/1992.

no podrá hacer valer su derecho ante la Administración, precisamente porque esta no tiene tales potestades de control y su interdicción –en sí misma– ya sería contraria a la libertad sindical. Por supuesto, y en consecuencia, tampoco supondrá un atentado contra dicho derecho fundamental la aceptación por aquella del depósito de los estatutos del sindicato cuyo nombre, siglas o símbolos estén en cuestión⁵⁵. Y también por tal motivo, ni siquiera está legitimada pasivamente⁵⁶. Por consiguiente, las pretensiones de defensa del nombre propio se tendrán que articular a través del procedimiento de impugnación de los estatutos sindicales, estando legitimados para ello tanto el sindicato afectado como la confederación o federación con personalidad jurídica en que se integre al tener también esta, tal y como exige el artículo 173.1 de la LRJS, un interés directo, personal y legítimo para solicitar la declaración judicial de no ser conformes a derecho los estatutos del sindicato demandado en las cláusulas relativas a su denominación⁵⁷. Pasivamente estarán legitimados quienes representen al sindicato en cuestión, si ha adquirido la personalidad jurídica, o, caso contrario, sus promotores y firmantes del acta de constitución (art. 173.2 LRJS)⁵⁸. Por otra parte, aun considerándose también la impugnación de aquellos desde la perspectiva de una posible vulneración del artículo 28.1 de la CE, se tendría que tramitar inexcusablemente a través de dicha modalidad procesal⁵⁹, con acumulación de ambas pretensiones (art. 184 LRJS). Las consecuencias de la estimación de la impugnación serán las de la anulación o declaración de la nulidad de los preceptos estatutarios que contengan la denominación que puede inducir a confusión⁶⁰.

⁵⁵ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de marzo de 1991: «(...) El artículo 28.1 de la CE que garantiza la libertad sindical (...) no se ocupa de las eventuales discrepancias entre sindicatos legalmente constituidos y otros en vías de formación, aunque esa discrepancia surja respecto a la mínima intervención de la Administración en el momento de la solicitud de registro de sindicatos nuevos. El posible derecho subjetivo de una entidad sindical registrada a impugnar el uso de denominaciones, emblemas o siglas de otras entidades que produzcan confusión puede dar lugar al ejercicio de acciones contra esos nuevos sindicatos, pero los procesos que de ello se deriven no ponen en cuestión la libertad sindical de los trabajadores ni la libertad de actuación legítima de los sindicatos ya constituidos. En estos casos se trata de conflictos interpartes en los que las mismas ejercitan la libertad sindical que consagra el citado artículo».

⁵⁶ Por todas, STSJ de Extremadura, de 19 de febrero de 2013, rec. 6/2012.

⁵⁷ STS de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003 (tanto CSI-CSIF como SAFJ –Sindicato Andaluz de Funcionarios de Justicia–, que conserva su personalidad jurídica tras la integración, frente a SAF –Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía–); STSJ de Madrid de 17 de octubre de 1995, rec. 4703/1994: están legitimados tanto la Confederación de Trabajadores Independientes, en siglas CTI, y su rama regional Federación Regional de Madrid de la Confederación de Trabajadores Independientes, en siglas CTI, frente a la posterior en el tiempo y producto de escisión de la anterior, Confederación de Trabajadores Independientes de la Comunidad de Madrid, en siglas CTI-Madrid.

⁵⁸ STSJ de Cataluña 29/1998, de 2 de diciembre, proc. 15/1998 (si se trata de una federación con personalidad jurídica, será esta la demandada).

⁵⁹ Vid. STS de 15 de julio de 1996, rec. 1693/1994. En este sentido en un caso de pretensión de nulidad parcial de los estatutos por denominación similar en que se ha seguido el procedimiento de los artículos 177 y ss. de la LRJS, aun cuando resuelve sobre el fondo del asunto por razones de economía procesal: STSJ de Islas Canarias/Santa Cruz de Tenerife 589/2009, de 21 de julio, proc. 3/2009.

⁶⁰ Vid., por ejemplo, SSTS de 13 de octubre de 2004, rec. 141/2003; 16 de diciembre de 2002, rec. 84/2002, y 29 de septiembre de 1999, rec. 441/1999.

Otra cuestión es el caso en que sea apreciable, por ejemplo, una suerte de usurpación de personalidad por la utilización del nombre de otro sindicato, modificando el propio en la actividad sindical pública. En tal caso sí sería apreciable, y susceptible del procedimiento específico de tutela de los derechos fundamentales, la vulneración de la libertad sindical del suplantado, pues «el nombre identificador de una organización sindical constituye, sin duda alguna, un elemento básico de su existencia dentro del ámbito laboral y, por tanto, cualquier duda que pueda suscitarse al respecto, necesariamente, tiene que afectar a aquel derecho fundamental que, obviamente, se puede ver lesionado por la utilización de una denominación idéntica o, simplemente, inductora de confusión dentro del mundo sindical», con lo que se trata de «un derecho elemental anejo a la propia libertad sindical»⁶¹. También cabe el procedimiento de conflicto colectivo u ordinario para hacer valer por la confederación el uso exclusivo del nombre y anagrama propios frente al sindicato expulsado de la misma⁶².

A lo largo de todo el estudio creo que se ha demostrado suficientemente que las potestades de control de la Administración son estrictamente formales y regladas, lo que en el ámbito de la denominación se reduce –a lo sumo– a excluir el depósito de unos estatutos de un sindicato con un nombre exactamente igual al de otro anterior registrado. Sin embargo, como también se ha expuesto, hay pistas de impugnaciones judiciales de resoluciones denegatorias del depósito de los estatutos por parte de la Administración con motivo en la supuesta confusión del nombre del sindicato. Es el caso, por ejemplo, que resuelve la STS de 26 de julio de 2011, rec. 206/2010, en que la denegación de dicho depósito al Sindicato Cántabro de Asalariados de Servicios se fundó en la confusión a que

⁶¹ STS de 17 de enero de 2006, rec. 20/2004 (SATSE –Sindicato de Enfermería– frente al SAE –Sindicato de Auxiliares de Enfermería–, que se publicita y actúa en los centros autodenominándose «SAE-Sindicato de Enfermería»): «(...) Argumentar que la identidad o mera asimilación de la denominación adoptada por un determinado sindicato en relación con la de otro ya existente con precedencia y que figura legalmente registrado no afecta al derecho fundamental de libertad sindical resulta, realmente, inaceptable (...) El derecho a la preservación del propio nombre e identificación se revela como algo ínsito en la esencia de la libertad y de la actividad sindical, de tal forma que no puede sostenerse con verdadera consistencia jurídica que el derecho fundamental consagrado en el artículo 28-1 de la CE no quede dañado por la utilización pública de una denominación ya adoptada y registrada por un sindicato legalmente constituido o que, en todo caso, esa grave conducta haya de quedar relegada al ámbito de un contencioso ordinario entre los sindicatos implicados, puesto que una de las primeras y más fundamentales facultades inherentes a la libertad sindical ha de ser, necesariamente, la de la libre y no compartida utilización de una exclusiva denominación en el ejercicio de la actividad sindical».

También sigue el procedimiento del artículo 177 y ss. de la LRJS el mismo Sindicato de Enfermería-SATSE frente a la Federación de Servicios Públicos del País Valencià-UGT, por uso, por parte de este último, de la denominación «sindicato de enfermería» –que surge de un congreso, pero que no está registrado como tal– (STS de 2 de octubre de 2007, rec. 87/2006). Sin embargo, a veces se sigue el procedimiento de impugnación de estatutos si incluye la pretensión de modificación del nombre (*vid.* nota 48).

⁶² En tanto no accionó en defensa de su derecho de libertad sindical, sigue y acepta el procedimiento de conflicto colectivo la STS en que tan solo esgrime la pretensión de que no se siga usando el nombre y las siglas de la Federación tras la expulsión del sindicato de aquella: STS de 23 de enero de 2006. Confirma la STSJ de Madrid 128/2005, de 14 de febrero, rec. 19/2004, que precisa que las pretensiones sobre modificación de los estatutos tendrán que seguir la vía de su impugnación.

inducía el apelativo de «cántabro», no ya respecto de otros sindicatos, sino en relación a su ámbito geográfico, en tanto no se limitaba a aquella comunidad (área tan solo preferente) sino que se extendía a todo el ámbito nacional. La sentencia resuelve extrapolando la doctrina sobre denominación de los partidos políticos⁶³, no solo para descartar que pueda existir confusión, aun cuando después la decisión se argumente sobre la inexistencia de aquella⁶⁴, sino para recordar a la Administración que «la jurisprudencia constitucional y la contencioso-administrativa viene manteniendo una doctrina a favor del derecho a la elección de denominación por parte de los partidos políticos y contraria a la actuación administrativa como controladora de requisitos formales o sustanciales no establecidos expresamente en normas de adecuado rango». Y, en esa aplicación analógica, la meritada sentencia reitera que «en relación con el artículo 22 de la Constitución, (...) se deduce con toda claridad la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones, y que tal registro no puede controlar materialmente y decidir sobre la legalización o reconocimiento de las asociaciones y, en particular, de los partidos». El Tribunal Supremo ya se había pronunciado en ese sentido en un supuesto similar pero de impugnación de estatutos por parte interesada, también relacionado con la veracidad del nombre y la supuesta inducción a confusión por el uso de una denominación más restrictiva que la de su ámbito funcional; como hemos anticipado, declaró que son inexigibles la equivalencia entre dicho ámbito y el nombre y los requisitos de veracidad predicables de las denominaciones del tráfico jurídico mercantil (STS de 25 de mayo de 2000, rec. 3275/1999)⁶⁵.

Pero, si no pueden aprobarse decisiones de la Administración del calibre referido, quizá sea aún menos aceptable que a nivel reglamentario el legislador aparentemente atribuya a la Administración unas competencias en su artículo 13.2 del Real Decreto 416/2015 que claramente exceden de las que constitucionalmente serían admisibles respecto de su control sobre la denominación del sindicato y la exigencia de no confusión. De hecho, no lo es porque el Tribunal Constitucional, si bien en relación con el Registro de Partidos Políticos, se ha pronunciado sobre esta específica cuestión con claridad meridiana en su Sentencia 85/1986, de 25 de junio. Conforme a su doctrina sobre el control de la denominación y la coincidencia o similitud de esta con la de otro partido ya

⁶³ Y partiendo del presupuesto de la aplicación analógica de la normativa sobre partidos políticos, «(...) la realidad nos enseña la existencia de numerosos y consolidados partidos políticos en cuya denominación aparecen indicaciones a distintos ámbitos territoriales aunque luego puedan presentar candidaturas en distintas circunscripciones a las que alude estrictamente su nombre o con referencias genéricas a sus posibles integrantes (afiliados o votantes) a pesar de tener un ámbito personal más amplio».

⁶⁴ «La aplicación de la doctrina expuesta al supuesto ahora enjuiciado comporta entender que por parte del sindicato demandante se ha elegido un nombre que por el mero dato de contener una referencia a una zona geográfica, indicativo de su origen y del lugar en el que pretende desarrollar fundamentalmente su actividad, y conteniendo expresamente en sus estatutos su ámbito territorial de actuación, no le puede comportar el rechazo de estos últimos o la obligación de cambio de nombre, tanto más cuanto otros antes de análogo amparo constitucional suelen emplear similares formas identificativas, y de tal mera exclusiva circunstancia no es dable presumir necesariamente que con la denominación pretendida se pueda inducir a error en cuanto a la identidad del sindicato o con respecto a sus esenciales características, lo que obliga a desestimar el recurso; sin costas (art. 233 LPL)».

⁶⁵ Otro ejemplo en la denegación del depósito por ser un sindicato general o por tener un nombre «extraño» (*vid.*, referida páginas atrás, STSJ de Galicia 3570/2016, de 7 de junio, proc. 16/2016).

existente, señala que «ni tal control resulta de la ley, ni sería compatible con la Constitución un tipo de verificación que dejara un amplio margen de decisión a la Administración, como el que existiría en los casos de similitud o inducción a la confusión de la denominación elegida por los promotores de un partido respecto a la de otro ya inscrito, aunque una cuestión diferente sería la de la plena identidad o coincidencia de las denominaciones». Por el contrario, «la tutela de los posibles derechos de terceros, incluida la de los partidos de denominación similar, debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos, y forzaría a los promotores de un partido el seguir un largo procedimiento administrativo y luego judicial para poder ejercer su derecho constitucionalmente reconocido». Es más, un segundo pronunciamiento, la STC 48/2003 de 12 de marzo perfila con nitidez la interpretación acorde a la CE del artículo 5.1 en relación con el artículo 3.1, párrafo 2.º, de la Ley Orgánica de Partidos Políticos que, al igual que el artículo 4 de la LOLS exige que dicha denominación no induzca a confusión o coincida o se asemeje a la de otro. Afirma con rotundidad que «en cuanto atañe a la denominación del partido, las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identidad entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del artículo 5.1 de la LOPP».

Finalmente, también la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de enero de 1999, rec. 4707/1992⁶⁶, se ocupó de fijar el alcance y contenido el artículo 4.2 a) en relación con el apartado 3 de dicho precepto de la LOLS. Y lo hizo en unos términos muy rigurosos de estricto control formal, de manera que «basta la existencia de los requisitos mencionados en el número 2 precedente sea cual fuere su modo, para que la oficina competente a los fines del depósito y publicidad proceda a esta, sin que en su competencia se halle el calificar el contenido formal y sustancial de los extremos señalado en el indicado número 2, y entre ellos si el nombre con que comparece el sindicato induce a confusión con otro ya constituido previamente, y si los emblemas con que se muestra son o no de la pertenencia exclusiva del ya constituido».

4. DISOLUCIÓN O SUSPENSIÓN DEL SINDICATO Y REAL DECRETO 416/2015 DE 29 DE MAYO

Como dispone el artículo 2.1 a) de la LOLS en correspondencia con el artículo 2 del Convenio OIT núm. 87, la libertad sindical en su vertiente individual engloba el derecho a fundar sindicatos sin autorización previa, así como el derecho a suspenderlos o extinguirlos mediante procedimientos democráticos.

⁶⁶ Se trataba de la Federación de Sindicatos Obreros de Canarias-Sindicato Obrero Canario-SOC, contra la más moderna Central Sindical Obrera Canaria.

En la vertiente colectiva, la libertad del sindicato se traduce a su vez en el derecho del sindicato a no ser suspendido ni disuelto sino por resolución firme de la autoridad judicial, fundada –además– en incumplimiento grave de las leyes [art. 2.2 c) LOLS], precepto que no hace sino asumir el reverso de la regla implícita en el artículo 4 del Convenio OIT núm. 87, pues, según reza, «las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa», y se conecta con el artículo 22.4 de la CE, que recoge tal garantía de contenido esencial común al género asociación (STC 67/1985 de 24 de mayo). No en vano, sostiene el Tribunal Constitucional que el artículo 6 de la CE –y cabría decir lo mismo del artículo 7 como manifestación específica del derecho de asociación–, debe interpretarse con el artículo 22 de la CE conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas (STC 56/1995 de 6 de marzo), siendo de aplicación a aquellas la integridad de su contenido al que, sencillamente, añaden unas condiciones específicas de las que resulta una protección reforzada en su actividad y creación⁶⁷.

A la luz de la literalidad del referido artículo 4 del Convenio núm. 87, no cabe otra interpretación del artículo 2.2 c) de la LOLS sino la de la absoluta exclusión de la posibilidad de disolución o suspensión del sindicato por decisión administrativa. Las únicas vías admitidas por el artículo 2.1 a) y c) de la LOLS para tales efectos son las voluntarias, conforme a los estatutos sindicales (OIT, 2006, párr. 679), y las judiciales, pero nunca la administrativa o gubernamental. Y así se confirma en el examen de las decisiones del CLS de la OIT, donde sus afirmaciones no dejan lugar a ningún género de dudas al respecto. En efecto, siguiendo las directrices marcadas por la Recopilación de decisiones y principios del CLS de 2006 (OIT, 2006), puede afirmarse que:

- a) Las medidas de suspensión o de disolución por parte de la autoridad administrativa o por otro poder ejecutivo constituyen graves y manifiestas violaciones de los principios de la libertad sindical (párrs. 683 y 684).
- b) La cancelación o exclusión del registro de una organización por el registrador de sindicatos equivale a su suspensión o disolución por vía administrativa y viola gravemente el artículo 4 del Convenio núm. 87 (párrs. 685 y 686); y, en cualquier caso, tales medidas de cancelación del registro, aunque se justifiquen, no deberían excluir la posibilidad de que un sindicato solicite su registro en el momento en que se restablezca una situación de normalidad.
- c) La cancelación del registro de un sindicato solo podría hacerse mediante resolución judicial (párr. 687).
- d) Es esencial que la disolución del sindicato se haga solo por decisión judicial, garantizándose en todo momento el derecho de defensa y el pleno conocimiento del asunto y fundada en causas muy graves y como último recurso (párrs. 678, 689-702 y 705). En el supuesto –indeseable– de intervención de la Administración, su

⁶⁷ En similar sentido de aplicación de las garantías previstas en el artículo 22 de la CE a las restantes asociaciones de relevancia constitucional, por todas: STC 85/1986 de 25 de junio, respecto de los partidos políticos.

decisión en ningún caso podrá ser discrecional ni tener carácter inmediatamente ejecutivo, debiendo garantizarse que la decisión administrativa no surtirá efectos hasta que transcurra el plazo legal de apelación judicial y, caso de tal apelación, hasta que la autoridad judicial se pronuncie sobre los asuntos planteados y haya una decisión judicial (párrs. 703 y 704).

En mi opinión, el artículo 7.4 del Real Decreto 416/2015 debe observarse bajo el prisma de tales consideraciones pues, en definitiva, la cancelación del registro por modificación estatutaria que suponga la desaparición de los fines laborales propios de un sindicato –y, habría que añadir, como cualquier otra que entrañe la alteración de su naturaleza como asociación– no es sino un supuesto de disolución. Por otra parte, en el común de los casos, tal evaluación requerirá de una valoración material de aquellos, mucho más compleja que la simple constatación formal. Es menester recordar que, según vimos páginas atrás, en principio es legítimo que el sindicato tenga otros fines más allá de los suyos específicos y que la valoración de su sujeción a la legalidad ha de centrarse en el momento de su actuación y por medio de un control judicial. Finalmente, aun en los supuestos más burdos y evidentes, el rechazo del depósito de la modificación estatutaria no debería alcanzar automáticamente a los originarios aceptados salvo aceptación de tales consecuencias por la entidad afectada, pues la Administración no tiene potestad de cancelación; esta solo puede hacerse derivada de la libre voluntad expresada democráticamente conforme a los estatutos del sindicato, o bien, por decisión judicial firme.

Y lo mismo cabría decir respecto de la disposición transitoria cuarta y la revisión de oficio que esta implica, con ocasión de la traslación a sus depósitos electrónicos de los datos identificativos de los sindicatos cuyos estatutos obren en su poder. En esa criba, si advierte que la asociación no es un sindicato o que no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 5.2 b) 7.º del Real Decreto 416/2015, en principio la Administración no podrá cancelar dicho registro unilateralmente, sino que tendrá que impugnar aquellos por la vía judicial.

Sin embargo, el Consejo de Estado no ha analizado tales preceptos desde la perspectiva de su naturaleza de disolución. Tan solo, debido a la necesaria limitación de la intervención de la Administración al control formal de los estatutos, el Consejo de Estado (pp. 40 y ss.) exigió la rectificación del proyecto de reglamento del artículo 7.4 y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 416/2015, de manera que en caso de que la Administración advierta tales defectos esenciales tendrá que requerir, conforme al artículo 13.2, para su corrección. Si contestado dicho requerimiento persistiese la discrepancia con el criterio de la Administración, la oficina pública procederá al depósito y publicación de los estatutos y, seguidamente, a su impugnación ante la autoridad judicial competente. Solo en caso de silencio o inactividad por parte del sindicato o de la refundida asociación –de la que difícilmente puede deducirse indubitadamente su conformidad–, dictará la Administración resolución rechazando el depósito y acordando la remisión del expediente al registro o depósito correspondiente.

En mi opinión, y aun cuando la exigencia de discrepancia expresa pudiera justificarse en orden a un principio de eficacia administrativa, desde la perspectiva de su carácter de disolu-

ción del sindicato no tiene un encaje aceptable con la exigente doctrina del CLS anteriormente expuesta, ni con el artículo 2.2 c) de la LOLS y el 22.4 de la CE. Desde luego, requerirá de un escrupuloso respeto de los derechos de notificación y audiencia del interesado, como del transcurso del plazo de caducidad de la acción de impugnación de la denegación expresa para la ejecución de la resolución administrativa. Pero es difícil aceptar que del mero silencio en un plazo tan breve de reacción (diez días) pueda deducirse una conformidad con tan graves efectos o, sencillamente sin alcanzar tales deducciones, confiera a la Administración un poder de actuar –casi sorpresivo– sobre una materia que tiene vedada. Recuérdese que páginas atrás señalábamos que el CLS consideró escaso el término de un mes para la subsanación de los defectos apreciados en el momento fundacional. Cuánto más lo será este, aún más reducido, para una organización viva, con un lento aparato burocrático, en un terreno mucho más delicado e ínfimo para la legítima intervención administrativa, cual es el de su desaparición como sindicato. Los plazos deberían ser más amplios pero, sobre todo, la cancelación por vía administrativa se tendría que haber limitado a los supuestos de conformidad expresa, correspondiendo los demás casos a la vía judicial.

5. CONCLUSIONES

Conforme a los artículos 7, 22.3 y 4 y 28.1 de la CE, al Convenio OIT núm. 87, a los artículos 2 y 4 de la LOLS, así como a la doctrina del Tribunal Constitucional, del CLS, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina judicial de nuestros tribunales superiores de justicia, cabe destacar:

1. La exigencia de registro y depósito de los estatutos sindicales para la adquisición de la personalidad jurídica no constituye una vulneración de los preceptos referidos siempre que sea una simple formalidad cuyo objeto sea garantizar la publicidad de los mismos. O lo que es lo mismo, siempre y cuando no se constituya en una autorización, entendida esta como la concesión a la Administración de la posibilidad de ejercer un control material de la asociación.
2. Bajo estos condicionantes deben interpretarse el artículo 4 de la LOLS y el Real Decreto 416/2015 de 29 de mayo. Debe partirse de que el margen de discrecionalidad por parte del funcionario del registro es nulo. Sus facultades de control se limitan a una verificación reglada de carácter meramente formal, externa, y carente de enjuiciamiento jurídico.
3. Entre otras, la valoración de si la denominación del sindicato induce o no a confusión es una cuestión que no puede ser valorada por la Administración, salvo en el caso en que esta sea evidente por ser exactamente igual al de otro anterior registrado.
4. Pese a que ha sido admitida por el Consejo de Estado, la exigencia reglamentaria de tres promotores para la creación del sindicato constituye un exceso reglamentario respecto de la LOLS y una restricción de un derecho fundamental que solo podría hacerse mediante ley orgánica.

5. Está excluida la posibilidad de disolución o suspensión del sindicato por decisión administrativa o, lo que es lo mismo, la cancelación o exclusión del registro de una organización por la Administración. Dicha cancelación del registro solo puede hacerse mediante resolución judicial, fundada en causas muy graves y como último recurso. Por tales motivos los artículos 7.4 y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 416/2015 tienen difícil acomodo a estas exigencias constitucionales en tanto constituyen auténticas disoluciones dejadas en manos de la Administración al no incorporar las debidas garantías.

Referencias bibliográficas

- Alonso-Olea García, B. (2014). La defensa del sindicato por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. En L. E. de la Villa Gil e I. García-Perrote Escartín (Coords.). *Los sindicatos. Homenaje al profesor don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*. Valladolid: Lex Nova.
- Argudo Pérez, J. L. (2003). Ley Orgánica del Derecho de Asociación: aspectos sociales y económicos. *CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 14.
- Calafell Ferrá, V. J. y Oliver Araujo, J. (2007). Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 137. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2360979.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Cascajo, J. L. (1992). Partidos políticos y Constitución: sistemas de controles sobre los partidos políticos. *Workingpaper*, 60. Recuperado de <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/16401.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Durán López, F. (1979). El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional. *Revista de Política Social*, 121. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2496665.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Fernández López, M.^a F. (1982). *El sindicato, naturaleza jurídica y estructura*. Madrid: Civitas.
- García Viña, J. (1999). Impugnación de los estatutos de los sindicatos y de las asociaciones patronales. *Relaciones Laborales*, 1.
- Landa Zapirain, J. P. (1996). *Democracia sindical interna (Régimen jurídico de la organización y funcionamiento de los sindicatos)*. Madrid: Civitas.
- Maestro Buelga, G. (2002). *La constitución del trabajo en el Estado social*. Granada: Comares.
- Martín Valverde, A. (2014). La libertad sindical en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: condicionamiento y aportaciones. En L. E. de la Villa Gil e I. García-Perrote Escartín (Coords.). *Los sindicatos. Homenaje al profesor don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*. Valladolid: Lex Nova.

- Molina Navarrete, C. (2016). Estado democrático de derecho, representatividad y afiliación sindicales: lecturas y relecturas desde un modelo de control difuso de convencionalidad. En R. Quesada Segura (Coord.). *Treinta años de la Ley Orgánica de Libertad Sindical: perspectivas y retos. XXXIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- OIT. (1994). *Libertad sindical y negociación colectiva. Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: OIT. Recuperado de <<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281994-4B%29.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- OIT. (2006). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. (5.ª ed.). Ginebra: OIT. Recuperado de <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Ojeda Avilés, A. (1995). *Derecho Sindical*. (7.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Oliver Araujo, J. y Calafell Ferrá, V. J. (2007). Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 137. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2360979.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Palomeque López, M. C. (2014). Los Sindicatos y los Partidos Políticos. En L. E. de la Villa Gil e I. García-Perrote Escartín (Coords.). *Los sindicatos. Homenaje al profesor don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*. Valladolid: Lex Nova.
- Reverte Martínez, F. M. (2015). *El derecho fundamental de asociación como instrumento de cambio social: las asociaciones juveniles*. (Tesis doctoral). Recuperado de <<https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/48250/1/Francisco%20Manuel%20Reverte%20Mart%C3%ADnez%20Tesis%20Doctoral.pdf>> (Consultado el 11 de diciembre de 2017).
- Rivero Lamas, J. (1980). Democracia pluralista y autonomía sindical (Actividad política de los sindicatos y constitución). *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón Chacón*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2016). Sindicato y sistema democrático. En R. Quesada Segura (Coord.). *Treinta años de la Ley Orgánica de Libertad Sindical: perspectivas y retos. XXXIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Sáez Lara, C. (2003). Sindicatos y orden constitucional. En A. V. Sempere Navarro y R. Martín Jiménez (Coords.). *El modelo social en la Constitución española de 1978*. Madrid: MTIN.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0