

3962 Sala Primera. Sentencia 7/1990, de 18 de enero. Recurso de amparo 1.395/1987, contra el art. 2.º c), de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, por la que se crean las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales, así como contra Resoluciones posteriores dictadas en aplicación de dicha norma. Vulneración del derecho a la libertad sindical.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.395/1987, promovido por la Unión Sindical Obrera (USO), de Valencia, representada por el Procurador de los Tribunales don Fernando Aragón Marín y asistida por el Letrado don Pedro A. Tur Giner, contra el art. 2.º c), de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, por la que se crean las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales, el Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia de 24 de octubre de 1986, que desestimó la pretensión de USO de formar parte de dicha Comisión, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987 y la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Generalidad Valenciana y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 1987, don Fernando Aragón Martín, en nombre y representación de la Unión Sindical Obrera (USO), de Valencia, interpone recurso de amparo contra el art. 2.º c), de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, por la que se crean las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales, el Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia de 24 de octubre de 1986, que desestimó la pretensión de USO de formar parte de dicha Comisión, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987 y la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987. Invoca los arts. 14 y 28.1 de la Constitución.

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 15 de octubre de 1986 la Unión Sindical Obrera de Valencia solicitó formar parte de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de esa provincia, constituida de conformidad a lo previsto en el art. 2.º c), de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, según la cual integraban dicha Comisión, entre otros componentes, «tres vocales representantes de las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en los arts. 6.º, 2, y 7.º, 1, de la Ley 11/1985, de 2 de agosto, que serán designados por los órganos competentes de los respectivos sindicatos». La solicitud fue denegada por acuerdo de la citada Comisión de 24 de octubre de 1986.

b) Aduciendo vulneración de los arts. 14 y 28.1 C.E., la USO de Valencia interpuso recurso contencioso-administrativo por la vía de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, contra dicho Acuerdo y contra el art. 2.º c), de la Orden anteriormente citada. La Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987 desestimó el recurso, declarando conforme a Derecho los actos impugnados.

c) Interpuesto recurso de apelación contra la anterior Sentencia, el recurso es desestimado por la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987.

3. Contra el art. 2.º c), de la Orden, Acuerdo y Sentencias anteriores se interpone recurso de amparo, por presunta vulneración de los arts. 14 y 28.1 C.E.

La Entidad demandante de amparo considera que el art. 2.º c), de la Orden de 12 de agosto de 1986 y las resoluciones posteriores que la han aplicado o que han confirmado su aplicación lesionan el derecho constitucional de libertad sindical (art. 28.1 C.E.), en relación con el principio de igualdad (art. 14 C.E.), en la medida en que limitan la participación institucional en la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia a los sindicatos más representativos, de forma

exclusiva y excluyente, transgrediendo así la obligada igualdad de trato que la Administración autonómica debe aplicar a los sindicatos, al carecer la exclusión de las restantes organizaciones sindicales de justificación objetiva y razonable; señalando, a mayor abundamiento de la arbitrariedad presuntamente cometida, que en la fecha que se suscita la controversia, no era posible acreditar la audiencia que requiera la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en tanto que no se habían elegido los órganos de representación en las Administraciones Públicas. Analizando el carácter y funciones de la mencionada Comisión Provincial, la demanda de amparo alcanza la conclusión de que se atribuyen a los sindicatos en ella presentes unos medios de acción que les sitúan en una mejor posición para desarrollar las funciones que los trabajadores esperan de una organización sindical, incidiendo en la libertad sindical individual y dificultando la actividad de los sindicatos excluidos. Medios de acción que la demanda concreta, en primer lugar, en la posibilidad de controlar y vigilar la actividad de los restantes sindicatos, de suerte que los presentes en la Comisión actuarían como «Juez y parte» de los procedimientos electorales en los que participen. En segundo término, que los sindicatos que forman parte de la Comisión son los únicos que conocen los preavisos electorales, pudiendo concurrir así y presentar candidaturas a todos los procesos electorales con mayor facilidad que las restantes organizaciones sindicales, sin que, en tercer lugar, el hecho de que los preavisos deban hacerse públicos en los tabloneros de anuncios en la Administración correspondiente —lo que se afirma no ocurrió en el presente caso— disminuya lo injustificado de la diferencia de trato. En cuarto término, en que los sindicatos integrantes de la Comisión Provincial conocen los acuerdos de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y, lógicamente, de la propia Comisión Provincial, sin que los citados Acuerdos tengan publicidad alguna. En quinto lugar, que la presencia en dicha Comisión permite y facilita utilizar el procedimiento de reclamación contra actos electorales legalmente previsto que, al tener que realizarse con anterioridad a su calificación, resulta de muy difícil utilización para los restantes sindicatos. Finalmente y sobre todo, al ser las Comisiones Provinciales quienes computan o no las actas electorales a los efectos de determinar la representatividad de los sindicatos, los sindicatos en ellas presentes se constituyen en «Juez y parte» de los procesos electorales en los que intervienen, con la consiguiente ausencia de garantías para los sindicatos no integrantes de la Comisión. Por todo cuanto antecede, la Entidad recurrente solicita la declaración de nulidad del art. 2.º c), de la Orden de 12 de agosto de 1986, del Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia de 24 de octubre de 1986 y de las Sentencias que confirmaron su validez, así como el reconocimiento de su derecho a la participación institucional en las elecciones sindicales a través de las Comisiones Provinciales de Elecciones de Valencia con base en criterios objetivos constitucionalmente válidos y se reconozca la discriminación por ella sufrida al haber sido impedida arbitrariamente su participación en el seno de dicha Comisión Provincial.

4. Por providencia de 9 de diciembre de 1987, la Sección Cuarta (Sala Segunda), acordó admitir a trámite la demanda de amparo, así como, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOCT), requerir atentamente a la Comisión Provincial Sindical de Valencia y a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, a fin de que, dentro del plazo de diez días, remitiesen testimonio, respectivamente, del Acuerdo de 24 de octubre de 1986, así como del expediente que dio lugar al mismo, y de la apelación número 2.020 de 1987, interesando al propio tiempo se emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la entidad recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el proceso constitucional.

5. Por providencia de 13 de enero de 1988, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por el Tribunal Supremo y la Audiencia Territorial de Valencia y por personado y parte en nombre y representación de la Generalidad Valenciana al Letrado de la misma don Fernando Raya Medina y, en virtud de lo dispuesto por el art. 52.1 LOTC, dar vista de las mismas al Ministerio Fiscal, al Letrado de la Generalidad Valenciana citado y al Procurador señor Aragón Martín, a fin de que dentro del plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. Con fecha 15 de febrero de 1988, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras relatar los antecedentes del caso, se realizan dos puntualizaciones previas consistente, la primera, en que la alegada lesión del principio de igualdad hay que considerarla absorbida, en su caso, por la presunta vulneración del derecho de libertad sindical, en tanto que este último incluye el derecho a que la Administración Pública no interfiera en las actividades de las organizaciones sindicales y a que éstas no sean discriminadas entre sí por parte de aquella de modo arbitrario o irrazonable (SSTC 23/1983 y 99/1983); y la segunda, en lo que realmente impugna el presente recurso en el artículo 2.º c), de la Orden de la Consejería Valenciana, y que, incluso, la impugnación podría trasladarse al art. 16, c), del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, de idéntica redacción al precepto recurrido. Tras lo cual, el Ministerio Fiscal se plantea si el precepto impugnado

constituye una derivación admisible del concepto de sindicato más representativo, concluyendo que si dicho concepto es constitucionalmente irreprochable (STC 98/1985), y si una de sus consecuencias es la representación institucional [art. 6.3, a), de la Ley Orgánica de Libertad Sindical], y si, en fin, las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales son, por definición legal, órganos que sirven de cauce a la representación institucional de los interlocutores sociales, no se ve que lesión del derecho de libertad sindical puede producirse en el caso aquí planteado. Recuerda en este sentido el Ministerio Público que, de conformidad con la STC 20/1985, es preciso distinguir entre la subvención a organizaciones sindicales, donde no es constitucionalmente admisible la exclusión de ningún sindicato, y la representación institucional de los trabajadores, supuesto en el que la capacidad representativa ha de limitarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los trabajadores en el ejercicio de funciones públicas, por lo que el número limitado de puestos obliga a establecer un criterio de selección, siendo válido que se excluya a los sindicatos que no reúnan la condición de más representativos. Y, asimismo, que la representación institucional no es algo que necesariamente forma parte del núcleo mínimo e indisponible del derecho de libertad sindical, sino que es creación de la Ley y a ella sola debe ser remitida (SSTC 39/1986, 184/1987 y 9/1988). Entiende el Ministerio Público, finalmente, que el alegato de que la representatividad no se puede acreditar al no haberse elegido en la fecha que se suscita la controversia a los órganos de representación en las Administraciones Públicas es una cuestión nueva, que por lo tanto no puede ser considerada (art. 43.1 LOTC), y que, ello no obstante, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia se refiere a los resultados electorales hasta el 31 de diciembre de 1985. Por todo lo cual, el Ministerio Fiscal entiende que procede desestimar el amparo solicitado.

7. Con fecha 17 de febrero de 1988, el Letrado de la Generalidad Valenciana, en nombre y representación de la misma, presentó su escrito de alegaciones en el que, tras resumir la demanda de amparo, se plantea si la participación institucional de los sindicatos forma parte o no del núcleo esencial del derecho de libertad sindical y, en este último caso, si el hecho de que se otorgue únicamente a los sindicatos más representativos y no a otros comporta una discriminación carente de justificación objetiva y razonable, citando al efecto diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 53/1982, 65/1982, 70/1982, 20/1985, 98/1985 y 39/1986). Sentencias las anteriores de las que el Letrado de la Generalidad Valenciana deduce que el reconocimiento de participación institucional a los sindicatos más representativos no vulnera los arts. 14 y 28.1 C.E. Niega el Letrado de la Generalidad Valenciana, por lo demás, que el formar parte de una Comisión Provincial de Elecciones Sindicales implique una serie de privilegios para las organizaciones sindicales integrantes de las mismas, particularmente en relación con cualquier actividad relacionada con el proceso electoral, en tanto que las demás organizaciones sindicales pueden acceder a toda la información y documentación relacionada con el proceso electoral, por lo que el hecho de no formar parte de las citadas Comisiones no supone un impedimento para el ejercicio de la libertad sindical; añadiendo que, en el presente caso, quedó acreditado en fase de prueba que no existió posición de privilegio de los sindicatos integrantes de la Comisión Provincial en detrimento de los restantes, al justificarse que en todo momento el proceso se llevó a cabo con la publicidad debida. Finalmente, y en relación con lo aducido en la demanda respecto de la imposibilidad de acreditar la representatividad al no haberse celebrado en el momento de la controversia las elecciones a órganos de representación en las Administraciones Públicas, el escrito se remite a la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia que refiere la representatividad al último proceso electoral habido. Por todo lo cual, el Letrado de la Generalidad Valenciana solicita la desestimación del amparo solicitado.

8. Con fecha 20 de febrero de 1988, el Procurador señor Aragón y Martín, en nombre y representación de la Entidad recurrente, presentó su escrito de alegaciones, en el que ratifica en todos sus extremos la demanda de amparo.

9. Por providencia de 15 de enero de 1990, se acordó señalar el día 18 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Ha de precisarse, en primer término, cuál es el objeto del presente recurso de amparo. La demanda impugna el art. 2, c), de la Orden de la Consejería de Trabajo de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, por la que se crean las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales, el Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia de 24 de octubre de 1986, que desestimó la pretensión de la Entidad recurrente de formar parte de dicha Comisión, así como la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987, desestimatoria del recurso interpuesto contra el precepto y el acuerdo anteriores, y, en fin, la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987, que desestimó el recurso de apelación interpuesto.

De conformidad con lo establecido en el art. 2, c), de la Orden citada, son integrantes de las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales creadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, entre otros miembros, «tres vocales representantes de las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en los arts. 6.2 y 7.1 de la Ley 11/1985, de 2 de agosto», de Libertad Sindical (en adelante, LOLS). Reserva ésta de participación en favor de los sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de Comunidad Autónoma, con exclusión de cualquier otra organización sindical, que la entidad recurrente considera lesiva de los arts. 14 y 28.1 de la Constitución. La disposición verdaderamente impugnada es, pues, el art. 2, c), de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, siendo precisas las restantes resoluciones para cumplir con el necesario agotamiento de la vía judicial exigido por el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y a las que únicamente se podrá reprochar, en su caso, la no reparación de la lesión previa, en tanto que se limitan a aplicar en sus propios términos el precepto legal citado.

2. Así delimitado el objeto del presente recurso de amparo, lo que ha de dilucidarse en esta Sentencia es si la regulación de las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana contenida en el art. 2, c), de la Orden de 12 de agosto de 1986 incurre o no en las lesiones de los arts. 14 y 28.1 CE que se le imputan, en tanto que reserva la participación en aquéllas únicamente a los sindicatos más representativos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad, lo que excluye al Sindicato recurrente.

Para ello ha de partirse de la doctrina de este Tribunal que reiteradamente ha declarado que en el derecho de libertad sindical está implícita la exigencia de igualdad entre los diferentes sindicatos y la prohibición de injerencia de los poderes públicos a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad en el ejercicio de la actividad sindical; por lo que, si se plantea un problema de igualdad, lo que habrá de verse es si la diferencia de trato está o no justificada, en tanto que la función o funciones controvertidas se atribuyen a unos sindicatos con exclusión de los restantes (STC 98/85, fundamentación jurídica 9). Por tanto, la consideración conjunta del derecho de libertad sindical y del principio de igualdad entre organizaciones sindicales, o, si se quiere, la subsunción del segundo en el primero, es un criterio que aparece como forzada consecuencia de lo dicho, y, efectivamente, ha sido el seguido por este Tribunal a partir de su STC 53/1982, de conformidad, por otra parte, con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En relación con el principio de igualdad de trato inserto en el derecho de libertad sindical, este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar (así STC 39/1986, fundamento jurídico 3.º) que los Sindicatos pueden recibir determinadas facultades de los poderes públicos y que es posible introducir diferencias entre los Sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, siempre que estas diferencias se introduzcan con arreglo a criterios objetivos que aseguren que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas y arbitrarias, porque, en tal caso, la diferenciación supondría contradicción del principio de igualdad de trato y quebraría el libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE. Y a este respecto, este Tribunal ha reconocido igualmente, que el concepto de mayor representatividad (que es el empleado en el presente caso para justificar la diferencia de trato) así como el de mayor implantación, constituyen criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos; ahora bien, ello no significa que esos criterios sean los únicos utilizables «con cualquier propósito, del mismo modo que no implica que cualquier regulación apoyada en ellos sea constitucionalmente legítima, pues no lo es aquella que utiliza los criterios para establecer un trato diferente respecto de materias que ninguna relación guardan con ellos» (STC 9/1986, fundamento jurídico 3.º). Finalmente, y como punto de referencia para determinar la corrección del criterio de mayor representatividad como razón para la desigualdad de trato, hemos de recordar que también es reiterada doctrina de este Tribunal (STC 184/1987, 217/1988, entre otras) que las diferencias de trato entre los Sindicatos han de cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad, y además, que incumbe a los órganos públicos demandados en el procedimiento constitucional «la carga de ofrecer la justificación que posea el diferente trato».

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso exige analizar si la diferencia de trato establecida por el art. 2, c), de la Orden de 12 de agosto de 1986 de la Generalidad Valenciana en favor de los sindicatos más representativos de ámbito estatal y de Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad con carácter exclusivo y, por tanto, con exclusión de los restantes, está dotada de una justificación objetiva, razonable y adecuada y proporcionada al fin y a los objetivos que con aquella norma y con aquella diferencia de trato se persiguen. Lo que exige una consideración preliminar de las denominadas elecciones sindicales y, particularmente, de la naturaleza y de las funciones en ellas atribuidas a las Comisiones Provinciales de Elecciones

Sindicales erigidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana por la Orden de 12 de agosto de 1986 mencionada:

A) La finalidad de las llamadas elecciones sindicales es doble. Por una parte sirven para elegir los representantes de los trabajadores en el centro de trabajo y en la empresa (Título II del Estatuto de los Trabajadores); pero además, e incidiendo directamente en la actividad sindical, la audiencia de los distintos sindicatos en los órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores es la que funda en nuestro sistema las denominadas «mayor representatividad» y «mera o suficiente representatividad» de las centrales sindicales. Esto es, junto a la elección de los representantes de los trabajadores en las empresas, las elecciones sindicales tienen la finalidad institucional de constatar oficialmente el *quantum* de la representatividad de los distintos sindicatos, especialmente de las grandes confederaciones sindicales, a lo que la Ley anuda importantes consecuencias (SSTC 23/1983, 187/1987 y 208/1989), entre ellas las de representar los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en entidades y organismos públicos.

B) En cuanto a la normativa impugnada, de conformidad a lo previsto en el art. 15, párrafo tercero, del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, la Consejería de Trabajo de la Generalidad Valenciana promulgó la Orden de 12 de agosto de 1986, por la que se crean las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, a través de las cuales —se dice expresamente en el art. 1 de dicha Orden— se realiza la participación institucional de los sindicatos y de las asociaciones empresariales a que se refieren los arts. 6 y 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores. La composición de las anteriores Comisiones Provinciales y sus funciones son sustancialmente similares a las previstas por los arts. 16 y 17 del Real Decreto 1256/1986 para aquellas provincias pertenecientes a Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias de ejecución de la legislación laboral. Así, son órganos de composición tripartita en los que se integran «tres vocales representantes de las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en los arts. 6.2 y 7.1 de la Ley 11/1985, de 2 de agosto (de Libertad Sindical), que serán designados por los órganos competentes de los distintos sindicatos» [art. 2, c), de la Orden de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, virtualmente idéntico al art. 16, c), del Real Decreto 1256/1986]. Y sus funciones, adaptadas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que se ejercen, son muy similares a las previstas en el art. 17 del Real Decreto 1256/1986: a) Conocer, a través de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, los Acuerdos de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y de su Comité Permanente; b) Controlar y comprobar la aplicación en el ámbito provincial de estos Acuerdos; c), Proponer a la Dirección General de la citada Consejería cuantas medidas, planes y programas sean necesarios para perfeccionar los Acuerdos en su ámbito territorial y controlar el desarrollo de los mismos; d) Examinar y valorar las actas y demás documentación electoral producida en su ámbito territorial y realizar cualesquiera otras funciones de control y vigilancia que les sean encomendadas por la Dirección General de Trabajo; y e) Ejercer cualesquiera otras funciones que en el futuro les sean encomendadas (art. 3 de la Orden de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986).

Entre estas funciones sobresale, sin duda, la de examinar y valorar las actas y demás documentación electoral. Son, pues, las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales creadas en el ámbito de la Comunidad Valenciana por la Orden de 12 de agosto de 1986 las que, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los asistentes (art. 9 de dicha Orden), computan o no las actas electorales y quienes imputan los resultados a los distintos sindicatos (arts. 11 y 13 del Real Decreto 1311/1986, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa), a los efectos de proclamación de resultados globales y expedición de certificaciones en los ámbitos que se soliciten (art. 11.1 del Real Decreto 1311/1986).

4. A la vista de lo indicado, resulta que en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales los Sindicatos más representativos no están desarrollando estrictamente funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en el seno de entidades u organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública (lo que es, en rigor, lo que constituye participación institucional). Más bien, esa participación se produce en un órgano de mero control y seguimiento electoral, que adopta decisiones sobre el cómputo e imputación de resultados electorales respecto de los distintos Sindicatos, a efectos de determinar cuáles de ellos han alcanzado la condición de mayor representatividad. Pues bien, es precisamente la evidente conexión de las funciones de las mencionadas Comisiones Provinciales con la obtención de la condición de «Sindicato más representativo», la que viene a convertir en lesiva de los derechos reconocidos en los arts. 28.1 y 14 C.E. a la disposición que se impugna,

y sus actos de aplicación. Tratándose de órganos que imputan resultados electorales a los sindicatos a efectos de medir su representatividad y que forman parte de un engranaje encaminado todo él a proclamar cuáles son los sindicatos que han obtenido la condición de más representativos en el ámbito estatal y de la Comunidad Autónoma, no es razonable, ni objetivo, ni tampoco proporcionado a la finalidad y funciones de dichos órganos electorales, que únicamente formen parte de las mismas, y precisamente en proporción a su representatividad, los sindicatos que de conformidad con los últimos resultados electorales disponibles hayan alcanzado la condición de sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de la Comunidad Autónoma. Ello no garantiza adecuadamente la imparcialidad necesariamente exigible a un órgano de control electoral, al colocar a los sindicatos que ya sean más representativos en el ámbito estatal o de la Comunidad Autónoma en una situación de privilegiada ventaja frente a los restantes sindicatos que no se encuentra constitucionalmente justificada y es lesiva de los arts. 14 y 28.1 C.E. No es correcto que sean sólo aquellos sindicatos los que participen en los órganos de control de unas elecciones en las que tales sindicatos, lógicamente interesados en mantener su condición de más representativos, compiten con otras centrales sindicales igualmente interesadas en alcanzar los mejores resultados e incluso acceder a la mayor representatividad sindical.

5. El desarrollo argumental anterior conduce a declarar la nulidad del art. 2, c), de la Orden de la Consejería de Trabajo de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, por contradecir los arts. 14 y 28.1 C.E., en tanto que reserva con carácter exclusivo y excluyente la participación en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales creadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana a los sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad.

El recurso debe, pues, ser estimado en este extremo. Pero la demanda de amparo no se limita a solicitar esta declaración de nulidad. Además de solicitarla igualmente del Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia y de las Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que aplicaron aquel precepto legal, la entidad recurrente solicita la declaración de su derecho a la participación institucional en las llamadas elecciones sindicales a través de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia con base en criterios objetivos constitucionalmente válidos, así como que se reconozca la discriminación por ella sufrida al haber sido arbitrariamente impedida su participación en dicha Comisión Provincial. Lo cual exige realizar determinadas precisiones adicionales.

Si bien ha de entenderse que la entidad recurrente ha visto lesionados los derechos que le reconocen los arts. 14 y 28.1 C.E. por el precepto, Acuerdo y Sentencias impugnadas, ello no significa necesariamente que tuviera derecho a participar y designar representante o representantes en la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia, ni esta Sentencia ha de contener semejante pronunciamiento. Por el contrario, nuestro pronunciamiento ha de circunscribirse a declarar la nulidad de la composición de las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales establecida por el art. 2, c), de la Orden impugnada, por reservar la participación en las mismas a los sindicatos más representativos de ámbito estatal y de Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad, así como el derecho de la entidad recurrente a no ser discriminada en sus derechos de igualdad y de libertad sindical en la composición de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia, sin que corresponda a este Tribunal determinar cuál debe ser la composición de las mismas y cuáles sindicatos han de tener derecho a designar representantes en ellas; no es función de este Tribunal fijar reglas o criterios de selección, sino, en su caso y si se le insta a ello, la de revisar desde la perspectiva de su compatibilidad con la Constitución los criterios efectivamente establecidos y utilizados por los poderes públicos. Y ello, entre otras razones, porque no es constitucionalmente obligado que los sindicatos participen en los órganos de seguimiento y control de las llamadas elecciones sindicales; lo que sucede es que si una norma legal o reglamentaria decide y establece dicha participación, ello no puede hacerse de manera lesiva de los arts. 14 y 28.1 C.E., que es lo que ha ocurrido en el presente caso.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por la Unión Sindical Obrera de Valencia, y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad del art. 2, c), de la Orden de la Consejería de Trabajo de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, en

tanto que se reserva la participación en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales creadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana a los sindicatos más representativos de ámbito estatal y de Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad, así como del Acuerdo de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia de 24 de octubre de 1986 y de las Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987.

2.º Declarar el derecho de la entidad recurrente a no ser discriminada en su derecho de libertad sindical en la composición de la

Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia, en la regulación que se establezca.

3.º Desestimar el amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a dieciocho de enero de mil novecientos noventa-Francisco Tomás y Valiente.-Fernando García-Mon y González-Regueral. Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Vicente Gimeno Sendra.-Firmados y rubricados.

3963

Sala Primera. Sentencia 8/1990, de 18 de enero. Recurso de amparo 1.437/1987, contra Autos del Juzgado de Instrucción número 9 de Barcelona y de la Audiencia Provincial, que denegaron al recurrente petición de libertad provisional. Supuesta vulneración del derecho a la libertad. Cómputo del plazo máximo de duración de la prisión provisional.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente. Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo, núm. 1.437/1987, promovido por don Juan Pablo Murillo Rayego, representado por el Procurador don Antonio Francisco García Díaz y defendido por el Abogado don Juan Córdoba Roda, contra Autos del Juzgado de Instrucción núm. 9 de Barcelona, de fechas 25 de julio y 13 de agosto de 1987, y contra el Auto de la Audiencia Provincial (Sección Primera) de Barcelona, de 10 de octubre de 1987, que denegaron al recurrente la petición de libertad provisional. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 6 de noviembre de 1987 tuvo entrada en este Tribunal escrito por el que se interpuso el recurso de referencia, en el que se solicita la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas por vulnerar el derecho fundamental a la libertad personal del art. 17 de la Constitución.

2. El recurrente fue detenido en Burdeos (Francia) por la policía francesa el 17 de julio de 1985, en virtud de orden de busca y captura dictada el 17 de mayo del mismo año, mediante Auto del Juzgado de Instrucción núm. 9 de Barcelona, por el que también se le procesó en sumario abierto por los supuestos delitos de homicidio, lesiones y tenencia ilícita de armas. Solicitada la extradición, tras el correspondiente proceso y recursos ante la negativa del interesado a ser extraditado, fue aquella concedida y, entregado el hoy recurrente a las autoridades españolas, fue puesto a disposición del mencionado Juzgado de Barcelona el 10 de abril de 1986. El recurrente presentó, el 21 de julio de 1987, escrito ante el Juzgado solicitando la concesión de la libertad provisional por aplicación del art. 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (L.E.Crim.). Por Auto de 25 de julio de 1987, el Juez denegó la petición, denegación que fue confirmada por las otras resoluciones impugnadas. La solicitud de libertad provisional se basaba en que el cómputo de dos años que fija el citado art. 504 de la L.E.Crim. debía hacerse a partir de la fecha de la detención del recurrente en Francia, mientras que el Juzgado y la Audiencia entendieron que era de aplicación el párrafo 7 del referido artículo en cuanto excluye del cómputo del tiempo el periodo en que la causa hubiera sufrido dilaciones no imputables a la Administración de Justicia, como es el proceso de extradición al que se opuso el procesado y que se solicitó por el Juzgado el mismo día en que conoció su detención en Francia. También invocan las resoluciones impugnadas el párrafo 4 del citado art. 504 de la L.E.Crim., en cuanto no pudiendo ser juzgada la causa en el plazo de dos años, quien se sustrajo a la acción de la justicia dando lugar a la solicitud de extradición, dio pie con ello a la presunción de que, en caso de acordarse la libertad, pudiera de nuevo sustraerse a aquella, por lo que sería de aplicación la prolongación de la prisión provisional prevista en el mencionado precepto.

3. Entiende el recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran el art. 17 de la Constitución. A su juicio, el día inicial para el cómputo de la duración de la prisión provisional debe contarse desde su detención en Francia, pues ésta fue debida al cumplimiento de una orden de busca y captura dictada por el Juzgado de Barcelona, por lo que

han transcurrido los dos años marcados por la Ley sin que se haya dictado el Auto de prolongación de tal situación. Solicita la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y que se ordene que se repongan las actuaciones al momento procesal oportuno. Por «otrosis» solicita también que se suspenda la ejecución de las resoluciones impugnadas.

4. El recurso fue admitido por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 9 de diciembre de 1987, y con esta misma fecha se acordó también, en providencia, abrir la correspondiente pieza de suspensión y conceder un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo para que alegasen lo que estimasen pertinente sobre la suspensión solicitada.

5. En el plazo señalado, el Ministerio Fiscal señaló que la hipotética concesión del amparo carcerario de finalidad si el recurrente hubiera permanecido en situación de prisión preventiva, como consecuencia del Auto objeto del recurso, por lo que no se oponía a la suspensión, previo el afianzamiento que el Tribunal estimase conveniente. El recurrente indicó que la prolongación de la situación de prisión preventiva haría perder al amparo su finalidad. Mediante Auto de 13 de enero de 1987, la Sala acordó denegar la suspensión de las resoluciones judiciales impugnadas, porque podría seguirse perturbación grave de los intereses generales, dado que el recurrente se había sustraído ya una vez a la acción de la justicia, y dado que no cabía excluir la posibilidad de que intentara de nuevo evitar aquella acción, a la vista de la gravedad de los delitos imputados.

6. La Audiencia Provincial remitió testimonio de lo actuado en el rollo de apelación número 389, que fue recibido en el Tribunal el 30 de diciembre de 1987. El 11 de febrero 1988 elevó fotocopia testimoniada del sumario 13/1985, tramitado ante el Juzgado de Instrucción, que fue recibido el 22 de febrero. Mediante providencia de 7 de marzo de 1988, la Sección dio vista de las actuaciones al solicitante en amparo y al Ministerio Fiscal.

7. El Ministerio Fiscal evacuó las alegaciones, mediante escrito presentado el 23 de marzo de 1988. En él expone que el recurso plantea dos cuestiones, una principal y otra secundaria, que guardan entre sí estrecha relación: la primera es desde qué fecha hay que contar el plazo de dos años que establece la L.E.Crim.; la segunda, si el tiempo empleado en resolver y ejecutar la extradición a la que se opuso el interesado, suponiendo que deba ser computado en el plazo legal, puede entenderse como una dilación no imputable a la Administración de Justicia.

Parte de la idea de que la prisión preventiva reviste un carácter excepcional, porque supone una clara restricción del derecho de libertad reconocido en el art. 17.1 Constitución (STC 32/1987). Sus límites temporales impuestos en el apartado 4 del precepto sirven a la finalidad cautelar que la caracteriza: hacer posible la investigación criminal, y asegurar la comparecencia en juicio del acusado.

Durante el plazo máximo de dos años establecido por la Ley, el procesado ha de estar a disposición de las autoridades judiciales que actúen en la persecución del hecho delictivo para que se cumpla la finalidad de la privación cautelar de libertad. Mientras el reclamante estuvo en Francia no pudo realizarse, al menos no sin serias restricciones, la actividad instructora necesaria en todo delito. Por lo que, durante ese tiempo, afirma que la extradición, contingente en un proceso penal, es por entero atribuible al propio interesado, al huir del país en que se cometieron los hechos delictivos. Se introdujo así un elemento retardatorio en la Administración de Justicia, que en modo alguno puede ser atribuido a la actuación del órgano que debe esclarecer aquellos hechos. Esta consideración, en opinión del Fiscal, vale tanto para apoyar el criterio de que el tiempo consumido en la extradición no es computable en el de prisión preventiva máxima (son instituciones distintas) como para estimar que estas dilaciones, ajenas a la Administración de Justicia, no pueden por ello ser tenidas en cuenta en el cómputo del plazo legal.

En suma, el Ministerio Fiscal concluye que las resoluciones impugnadas no son inconstitucionales, pues no van en contra de la excepcionalidad de la prisión preventiva, y responden a una interpretación prudente y razonada de las normas procesales que disciplinan la prisión cautelar por hechos indiciariamente criminales en el marco establecido por la Constitución española y los Convenios internacionales sobre la materia. Extradición y persecución judicial de crímenes son actuaciones judicia-