

representante en el proceso sin oposición alguna del recurrente que personalmente lo designó como su representante.

La providencia de 29 de diciembre de 1987 que acordó citar a las partes para la audiencia el día 13 de enero siguiente, a las once treinta horas de la mañana, consta en las actuaciones que fue notificada el día 7 de enero de 1988 al portero del domicilio u oficina del señor Arroyo López Soro, al que también se notificó, igualmente a través del portero, el Auto de la Magistratura de Trabajo de 13 de enero, que ante la incomparecencia de la parte la tuvo por desistido conforme a lo dispuesto en el art. 74 de la Ley de Procedimiento Laboral (L.P.L.). Aunque en el recurso de reposición se afirma la recepción tardía de la providencia de señalamiento, el sobre que se aporta como prueba de ello es, con toda evidencia, el relativo a la notificación del Auto de desistimiento, ya que el matasellos de la franquicia de correos de la Magistratura coincide exactamente con el del aviso de recibo de la notificación del Auto de desistimiento, y en modo alguno con el del acuse de recibo correspondiente a la citación. En consecuencia ha de estimarse que la citación al juicio ha sido realizada en tiempo y forma.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que el acceso al proceso forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, de manera que una decisión judicial que ponga fin prematuramente al proceso sólo será constitucionalmente válida si se apoya en una causa a la que la norma legal anuda tal efecto, con la posibilidad por tanto de violación de tal derecho cuando se impida el acceso al proceso por criterios o motivos impositivos, irrazonables o arbitrarios, o bien por una interpretación o aplicación rigorista, literal, no concorde con los fines de la norma procesal (SSTC 180/1987, 16/1988 y 113/1988). En el presente caso la Magistratura de Trabajo ha aplicado el párrafo tercero del art. 74 L.P.L. según el cual si el actor, citado en forma, no compareciese ni alegare,

justa causa, que, a juicio del Magistrado, motive la suspensión del juicio, se tendrá a aquel por desistido de su demanda. Citado en forma y no habiendo comparecido ni alegado en el momento oportuno justa causa que motive la suspensión, la aplicación al presente caso de ese precepto legal no puede considerarse irrazonable, arbitraria ni rigorista, sino concorde con los fines del precepto legal que trata de asegurar la celeridad del procedimiento, particularmente exigible además en un proceso de despido.

Habiendo de desestimarse el amparo en relación con el Auto de la Magistratura de Trabajo, resulta innecesario, por su inutilidad práctica, entrar en el análisis de si la providencia que inadmitió el recurso de suplicación contra el citado Auto ha podido infringir el derecho constitucional que se invoca.

#### FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

**7329** Sala Segunda. Sentencia 32/1990, de 26 de febrero. Recurso de amparo 202/1988. Unión Sindical Obrera contra denegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la solicitud de participación en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo. Vulneración del derecho a la libertad sindical.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos y don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo número 202/1988, interpuesto por Unión Sindical Obrera, representada por el Procurador de los Tribunales don Fernando Aragón Martín y asistida por el letrado don Pedro A. Tur Giner, contra la denegación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la solicitud de participar en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, confirmada por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1987. Han sido partes el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Letrado don Ramón Enrique Lillo Pérez, y la Unión General de Trabajadores, representada por la Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez y asistida por el Letrado don Rafael Nogales Gómez Coronado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. El día 8 de febrero de 1988 se registró en este Tribunal un escrito mediante el cual don Fernando Aragón Martín, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional, en nombre y representación de Unión Sindical Obrera (USO en adelante), diciendo impugnar la denegación tácita, por silencio administrativo, de la petición formulada por la actora en orden a su integración en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales (CNES en adelante), por entender que ello violaría los derechos reconocidos en los arts. 28.1 y 14 C.E.

2. La demanda de amparo se basa en los siguientes hechos:

a) Con fecha 7 de agosto de 1986 USO solicitó del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pasar a formar parte de la CNES «en aplicación de las mismas reglas de proporcionalidad que determinarían la presencia de un representante de Euzko Laguilien Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV, en lo sucesivo) en el

seno de dicha Comisión, participando la designación de un representante de USO en la misma».

b) La anterior petición quedó sin respuesta expresa, ante lo cual la entidad que hoy demanda, entendiendo desestimada su solicitud —y conculcada, dice, sus derechos fundamentales ex arts. 14 y 28.1 C.E.—interpuso recurso contencioso-administrativo especial por el cauce de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre. La demanda entonces deducida se basó en la afirmación de que «la presunta exclusión de USO no podía ser aplicación de la disposición reguladora de la participación institucional de los Sindicatos en el seno de la CNES», así como en la discriminación supuestamente padecida a la vista de la mayor, representatividad global de USO que la ostentada por ELA-STV (4,64 y 3,30 por 100 respectivamente). Dice también la actora que las restantes partes personadas en el procedimiento se opusieron a su pretensión al no tener USO la consideración de Sindicato «más representativo».

c) Con fecha 11 de diciembre de 1987 recayó Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo. Apreció la Sala en su fallo que no había lugar a declarar que la Unión Sindical Obrera haya sido objeto de discriminación alguna originada por el silencio denegatorio de que se ha hecho mención y sustentó esta consideración, en primer lugar, en la advertencia de que la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales se constituyó correctamente, según la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en la resolución del IMAC de 20 de marzo de 1983 (fundamentos jurídicos 2.º y 3.º), así como en la observación, en segundo lugar, de que la «estricta limitación del ámbito territorial de ELA-STV y la singularidad de la misma impide tomarlo como término comparativo con USO para inferir el trato discriminatorio que alega la demanda» (fundamento jurídico 4.º).

3. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo es, en síntesis, la siguiente:

a) Comienza la actora por citar lo prevenido en el art. 3.1, a), del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, precepto según el cual dicha Comisión se integrará, en lo que ahora importa, por «trece representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas en proporción a su representatividad, de acuerdo con los arts. 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que serán designados por los órganos competentes de los respectivos Sindicatos».

Indica la demandante que su exclusión de la CNES «no podía ser resultado de una pura y simple aplicación del citado precepto», ya que «la remisión normativa a los arts. 6.2 y 7.1 de la LOLS que realiza el artículo 3.1, a), del Real Decreto 1256/1986, exige que para disfrutar del carácter «más representativo» se acredite una especial audiencia, tanto a nivel nacional como autonómico, expresada en la obtención de unos porcentajes mínimos del total de los delegados de personal, de los miembros de los Comités de Empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas», debiendo tenerse en cuenta que «dado que por entonces los funcionarios no habían elegido a sus representantes, era imposible acreditar para todos los Sindicatos español-

les aquella "especial audiencia" característica de los Sindicatos más representativos (...)).

b) De lo anterior se seguiría que «la Administración adopta por su propia voluntad un criterio determinante de qué Sindicatos van a estar representados en el seno de la CNES [art. 3.1. a), del Real Decreto 1256/1986]», pese a que «ese mismo criterio no lo puede aplicar», acudiendo la Administración a la aplicación de la Resolución de la Dirección General del IMAC, de 10 de marzo de 1983, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, que reformó la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores.

Ello constituiría, a decir de la actora, una «discriminación negativa que conculca el derecho de libertad sindical en relación con el principio de igualdad, reconocidos en los arts. 28.1 y 14 de la Constitución».

La producción de este efecto discriminatorio se argumenta en la demanda aduciendo que este Tribunal Constitucional «tiene declarado reiteradamente que las únicas materias en las que se admite una diferenciación de trato entre las organizaciones sindicales, y a favor de las más representativas, no deben sobrepasar de las materias de consultas con el Gobierno, la negociación colectiva y la designación de representantes ante los organismos internacionales», de tal modo que el privilegio de la participación institucional en materia de elecciones a los órganos de representación legal de los trabajadores vertebrada a través de la CNES excede de las referidas materias, sosteniéndose que el empleo por la Administración, a los efectos de aplicar el citado art. 3.1. a), del Real Decreto 1256/1986, de la Resolución de la Dirección General del IMAC de 10 de marzo de 1983, carecería «de justificación objetiva y razonable puesto que directamente motivan que la participación institucional en el seno de la CNES quede como un derecho exclusivo de los Sindicatos a los que la Administración otorga el carácter de «más representativos», cuando la participación institucional en materia de «elecciones sindicales» no es una de las materias en las que este Tribunal ha admitido privilegios exclusivos de las Organizaciones Sindicales legalmente «más representativas», sino que se trata más bien de una de las materias en las que todas las Organizaciones Sindicales participen en tales procesos electorales están vivamente interesadas.

c) Se añade a lo anterior la consideración de que la citada Resolución de la Dirección General del IMAC no limita, por sí misma, la «capacidad representativa reconocida», afirmación que se basa en que se desconoció por la Administración «la cuantificación real», de tal modo que, «al ignorarse el exacto criterio razonable, la exclusión de USO carece de toda justificación objetiva y razonable que haga válida la diferencia de trato (...)).

d) Aun si se aceptara «la virtualidad del criterio señalado» (esto es, de los resultados proclamados por la Resolución de la Dirección General del IMAC), habría que observar que «la Organización Sindical ELA-STV, a la cual la Administración le concedió un representante en el seno de la CNES, obtuvo un porcentaje de representatividad estatal del 3,30 por 100, mientras que USO obtuvo un porcentaje global del 4,64 por 100. Dice la actora que, teniendo en cuenta que los resultados obtenidos por ELA-STV lo fueron en el País Vasco y en Navarra, «resulta imposible atribuir a dicha organización (...) el carácter que la Administración le dio, para integrarla en la CNES como Sindicato «más representativo» de Comunidad Autónoma, por cuanto su ámbito de actuación, y de representatividad, trasciende el ámbito de Comunidad Autónoma, incardinándose en un ámbito superior, el cual únicamente (...) puede ser el nacional, en el que mi mandante tiene mayor representatividad (...)).

e) Se concluye afirmando que si la finalidad perseguida con la creación de la CNES era que sirviera de cauce de participación institucional a las Organizaciones Sindicales en materia de las denominadas «elecciones sindicales» no existe ninguna razonable proporcionalidad con la exclusión de USO y, por contra, con la integración exclusivamente de las Organizaciones Sindicales a las que la Administración considera como más representativas, máxime cuando los efectos de estar una Organización Sindical representada en la CNES van desde poder participar en la adopción de decisiones atinentes a los procesos electorales, a la actividad sindical de las restantes Organizaciones excluidas de la Comisión, hasta resolver que Organizaciones Sindicales van a tener el carácter de «más representativas» en un siguiente período. Se añade a lo anterior que la actuación administrativa controvertida entraña un ataque al pluralismo sindical y el establecimiento de un privilegio entre Sindicatos que incide directamente en la competitividad sindical, pues dota de mayores medios de acción sindical a los representados en la Comisión.

Se suplica que se otorgue el amparo solicitado, declarándose «la nulidad» de la denegación por silencio administrativo de la petición deducida, en su día, por la actora, así como la nulidad de la Sentencia de 11 de diciembre de 1987, de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, declarándose «el derecho de Unión Sindical Obrera a la participación institucional en materia relativa a los procesos electorales denominados comúnmente «elecciones sindicales» vertebrada a través de la Comisión nacional de Elecciones Sindicales con base en criterios objetivos constitucionalmente válidos».

4. Por providencia de 9 de mayo de 1988 la Sección acordó admitir a trámite la demanda, y solicitar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo la remisión de las actuaciones, así como de esta última el emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el proceso.

Ha comparecido el Abogado del Estado, la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, y la Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de la Unión General de Trabajadores.

Por providencia de 12 de julio de 1988 se acordó tener por personado y parte a los comparecidos, acusar recibo de las actuaciones recibidas y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de veinte días formularan alegaciones.

La Unión Sindical Obrera da por reproducido el escrito de demanda, por razones de economía procesal.

La Unión General de Trabajadores no ha formulado alegaciones.

5. En su escrito de alegaciones la representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras afirma que hay que partir de la base de que el recurrente no impugnó directamente el apartado a) del art. 3.1 del Decreto 1256/1986, de 13 de junio, que regula la participación de determinadas organizaciones sindicales en el seno de la CNES, y según el cual existen en su seno trece representantes de los sindicatos más representativos en proporción a su representatividad, con remisión a los preceptos correspondientes de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Los sindicatos más representativos existentes en la fecha en que se constituyó tal comisión no eran los que la Administración decidiera, sino los que hubieran obtenido unos concretos resultados electorales. En consecuencia, en estricta aplicación de tal Decreto, no impugnado por USO, se constituyó la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales con participación de los sindicatos que acreditaran la mayor representatividad. Existe un criterio objetivo y razonable que nace además de la estricta aplicación de la ley, limitándose la Administración a aplicar el sistema legal y el Decreto no impugnado, dando los resultados electorales una base legal y objetiva que justifica la diferencia entre los sindicatos más representativos y otros sindicatos, sirviendo este criterio para legitimar la participación sindical en órganos administrativo del Estado.

Rechaza también la comparación con la situación de ELA-STV, que es Sindicato de Comunidad Autónoma, que tiene más del 15 por 100 de representatividad en el País Vasco. Se solicita, en consecuencia, que se desestime el recurso de amparo.

6. El Abogado del Estado inicia su escrito de alegaciones destacando la contradicción existente en la demanda de amparo que, por un lado, parece aceptar un régimen de representación abierto y sin ninguna clase de restricciones y, por otro lado, parece postular la incorporación de un miembro de USO dentro del número limitado de miembros de la Comisión en base a un criterio cuantitativo de preferencia, excluyente y limitativo. Afirma seguidamente que la jurisprudencia constitucional no ha reconocido como excepcionales los casos en que la mayor representatividad puede operar, sino que ha establecido unas bases de estimación del problema y entre ellas se encuentra comprendida la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, órgano con competencias administrativas adscrito a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (arts. 1.º y 2.º del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio) y expresión de un fenómeno de participación social en la gestión pública. El recurrente plantea un mero problema de legalidad ordinaria, ya que sostiene que existe una contradicción entre los criterios de representación institucional reflejados en el Real Decreto de 13 de junio de 1986 y efectivamente aplicado, contenido en la Circular de la Dirección General del IMAC de 10 de marzo de 1983. No se cuestiona la interpretación de la norma, ni que su aplicación contradiga algún derecho fundamental, sino la inaplicación de ese Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, cuestión tratada y resuelta en el fundamento segundo de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1987, que no entiende derogada la disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, que prorrogaba hasta el 30 de diciembre de 1986 el valor de la representatividad de los resultados de las elecciones sindicales de 1982 y 1983. No existe ninguna norma derogatoria expresa y la disposición final del Real Decreto 1256/1986 prevé que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dicte las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del mismo y específicamente para adaptar el número de miembros de las Comisiones creadas en el mismo al número de las organizaciones más representativas, lo que supone implícitamente atribuir vigencia a la disposición transitoria de la Ley de 2 de agosto de 1984.

En cuanto a la comparación con la situación del Sindicato ELA-STV, si los criterios de determinación de la participación sindical en la CNES no dependen, sino de cuanto estatuye la disposición transitoria de la Ley de 2 de agosto de 1984, tendría el recurrente que justificar la contradicción de la resolución impugnada con esa norma, lo que no hace.

7. El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, entiende que el derecho invocable es el del art. 28.1 C. E., que incluye el derecho a ostentar la representación institucional reconocida en las leyes y no ser discriminado por la intervención de las autoridades públicas.

La primera discriminación que se alega es la de no ser aceptable el criterio seguido de acuerdo con el art. 6.2, a), LOLS, puesto que los datos de que dispuso el IMAC no contaron con los representantes de las Administraciones Públicas, y además no son extensibles los privilegios de los sindicatos más representativos a la participación en las Comisiones creadas en materia de elecciones. Estos reproches no son consistentes, la falta de elección de representantes por parte de los funcionarios no puede descalificar el criterio aplicado o llevaría en otro caso a la imposibilidad de constitución de la Comisión, pues el único modo de conocer la mayor representatividad era tener en cuenta el resultado de las elecciones sindicales realizadas, aunque no lo hubieran sido aún en las Administraciones Públicas. Por otro lado, el Tribunal Constitucional no ha afirmado que los privilegios o prerrogativas de los sindicatos más representativos no pueden aplicarse a la participación institucional de los sindicatos en Comisiones de carácter público, examinando al respecto la doctrina sentada en las SSTC 53/1982 y 20/1985.

La segunda discriminación se refiere a la aplicación indebida del artículo 7.1 de la LOLS, ya que la ELA-STV extiende su actuación sindical a dos Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Tribunal Supremo razona, en primera lugar, que ese Sindicato reúne en el País Vasco la cuantificación exigida para gozar de esa mayor representatividad, y que su implantación en Navarra responde a la singularidad de las relaciones entre esa Comunidad Autónoma y el País Vasco (disposición transitoria cuarta de la C. E.). No es aceptable esta línea argumental de la demanda porque ni las cifras de representatividad que maneja USO son homogéneas, total nacional y de una Comunidad Autónoma, el reproche habría que hacérselo a la LOLS, siendo así que la STC 98/1985 no halló inconstitucionalidad en el sistema adoptado, y además la consecuencia no podría ser otra, en su caso, que la exclusión de ELA-STV de la Comisión cuestionada, pero no la inclusión en ella de la Unión Sindical Obrera.

8. Por providencia de 22 de febrero de 1990, se señala para deliberación y votación del presente recurso el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda impugna la denegación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la solicitud de la Confederación Sindical actora, Unión Sindical Obrera (USO), de formar parte de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales (CNES), así como la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1987, que confirmó aquella denegación. Entiende que tal denegación, en cuanto supone su exclusión de dicha Comisión, ha supuesto un trato discriminatorio en su perjuicio que violaría los derechos reconocidos en los arts. 14 y 28.1 C. E., y pretende que en el presente recurso de amparo se le reconozca su derecho a participar en la CNES «en base a criterios constitucionalmente válidos».

Antes de entrar en el análisis del tema ha de hacerse una doble precisión, en primer lugar que el examen puede circunscribirse a la consideración del derecho a libertad sindical en cuanto que este Tribunal ha declarado que en el derecho de libertad sindical está implícito el de igualdad de trato entre los sindicatos (STC 53/1982). En segundo lugar, resulta necesario dar una respuesta diferenciada a la línea de razonamiento contenida en la demanda, no muy clara ni exenta de contradicciones.

Para fundamentar la existencia de la discriminación contraria a la libertad sindical sufrida la recurrente sostiene, por un lado, que la decisión del Ministerio de Trabajo ha aplicado incorrectamente el artículo 3.1, a), del Real Decreto 1256/1986, que regula la participación de determinadas organizaciones sindicales en el seno de la CNES («trece representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas en proporción a su representatividad, de acuerdo con los arts. 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que serán designados por los órganos competentes de los respectivos Sindicatos»), entendiéndose que esa incorrecta aplicación le habría ocasionado la discriminación sufrida, pero, por otro lado, cuestiona que la participación en la CNES pueda quedar como un derecho exclusivo de los sindicatos a los que el ordenamiento otorga el carácter de más representativos, es decir, cuestiona el criterio selectivo de la mayor representatividad utilizado para determinar la composición de la CNES.

Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que esa línea argumental es contradictoria, pero esa contradicción puede superarse si se entiende que esa doble argumentación utilizada para fundamentar la única pretensión constitucional de no sufrir discriminación por la exclusión de la CNES se formula en sentido alternativo. Por ello se han de examinar separadamente ambas líneas argumentales, comenzando por aquella a la que se dedica mayor atención en la demanda, la relativa a la incorrecta aplicación del art. 3.1, a), del Real Decreto 1256/1986, por parte de la Administración laboral.

2. Para fundamentar que esa exclusión de la CNES es lesiva de sus derechos fundamentales por la incorrecta aplicación del Real Decreto 1256/1986, la demandante alega dos razones:

La primera de ellas es que se habría aplicado indebidamente para medir la mayor representatividad de las organizaciones sindicales a

disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto. Este argumento carece de consistencia para justificar la discriminación sufrida. Como razona la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, la aplicación de dicha disposición transitoria era la única solución posible para poder constituir en ese momento tal Comisión, al carecerse de datos relativos a la implantación de los distintos sindicatos en el seno de las Administraciones Públicas, por no haberse celebrado todavía las correspondientes elecciones, por lo que no podían aplicarse con plenitud los criterios establecidos en los arts. 6 y 7 de la LOLS. Además, como se dice en el fundamento jurídico 2.º de esa Sentencia, el Tribunal Supremo estimó que no existía una base legal sólida para permitir entender derogada, como sostiene la recurrente, la disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto. Se trataba de un problema de derecho transitorio resuelto razonada y razonablemente, y en principio cuestión de mera legalidad, sin que la interpretación de la norma haya lesionado derecho fundamental alguno de la recurrente, puesto que la circunstancia de no tener en cuenta la implantación de los sindicatos en el seno de las Administraciones Públicas afectaba a todos los sindicatos y no puede considerarse por ello como un tratamiento discriminatorio que tratara de perjudicar al Sindicato demandante. Por ello el constituir la CNES, de acuerdo a lo previsto en el punto primero de la disposición transitoria de la Ley 32/1984, según la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en la resolución del IMAC de 20 de marzo de 1983, no ha supuesto por sí mismo el trato discriminatorio y el desconocimiento del derecho de libertad sindical de USO que se denuncia en la demanda.

Una segunda línea argumental también en relación con la aplicación del Real Decreto 1256/1986, cuestiona la aplicación a la Confederación Sindical ELA-STV del criterio de representatividad de los Sindicatos de Comunidad Autónoma previsto en el art. 7 LOLS, afirmándose que ello supone una discriminación en perjuicio de USO, cuyo índice de representatividad a nivel nacional es superior al de ELA-STV.

Ha de rechazarse este argumento puesto que ELA-STV no es, como sucede con USO, una Central sindical de implantación nacional, por lo que no puede equipararse, a efectos de la medida de su representatividad, la situación de ambos Sindicatos. Además, si lo que trata de sostenerse es que el tratamiento dado a ELA-STV supone una aplicación incorrecta del art. 7 LOLS, ello no podría fundamentar su pretensión constitucional de obtener un tratamiento igual, pues reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha excluido la posibilidad de pretensiones igualatorias de tratamientos ilegales o ilícitos (STC 43/1982, fundamento jurídico 2.º).

En consecuencia, la negativa del Ministerio de Trabajo de integrar en la CNES a USO no se ha debido a una aplicación incorrecta del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, puesto que USO carecía del mínimo de representatividad que dicho Real Decreto exigía para ello. Han de rechazarse por tanto todas las alegaciones relativas a la exclusión por la incorrecta aplicación de dicho Real Decreto.

3. Rechazada esa línea argumental, nos corresponde examinar ahora la alegación que se funda en la reducción de la participación en la CNES a sólo aquellos Sindicatos a los que el ordenamiento otorga el carácter de más representativos, con exclusión de todos los demás. Se afirma en la demanda que la actuación administrativa controvertida, al invitar a designar representantes sólo a dos Centrales sindicales de nivel nacional y a dos organizaciones sindicales de Comunidades Autónomas, entrañaría un ataque al pluralismo sindical y el establecimiento de un privilegio entre los Sindicatos con incidencia directa en la competitividad entre los Sindicatos, al dotar de mayores medios a los Sindicatos representados en la Comisión, en una materia en la que todas las organizaciones sindicales participen en tales procesos electorales están vivamente interesadas. Se sostiene que el que en la CNES tengan sólo asiento exclusivo los Sindicatos «más representativos», lesiona el derecho de igualdad de trato en relación con el derecho de libertad sindical, al no obedecer la diferencia a criterios ni justificación razonable, en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada. Lo que se plantea así es si la restricción a los Sindicatos más representativos del derecho a participar en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, con exclusión de otras Centrales, en este caso USO, dotada de implantación y un cierto nivel de representatividad a nivel nacional, es conforme o no a los arts. 14 y 28.1 C. E.

Este Tribunal ha afirmado reiteradamente que aunque en el derecho de libertad sindical está implícita la igualdad de trato entre los Sindicatos, ello no excluye la posibilidad de tratamiento desigual de los Sindicatos, en función de su representatividad, siempre que ello se haga con arreglo a criterios objetivos, y la diferencia de trato responda a una finalidad constitucionalmente legítima y sea proporcionada y razonable. El problema que en este momento se plantea no es tanto el de la atribución a unos Sindicatos por su mayor representatividad de unas funciones, la participación en la CNES, sino el de la exclusión de otros Sindicatos, que no reúnen tal representatividad, de dicho Organismo. Este Tribunal ha venido reconociendo la legitimidad de reserva de determinadas funciones a los Sindicatos más representativos, pero a la vez ha venido exigiendo que ello no lesiona el derecho de libertad sindical e igualdad de trato entre los Sindicatos, subrayando que en la tensión de ambos principios el problema es de límites (STC 98/1985, de

29 de julio). En el presente caso no se cuestiona la objetividad del criterio distintivo utilizado, sino el que la mayor representatividad justifique esa diferencia de trato, que supone un privilegio o ventaja que carece de fundamento constitucional.

Debe precisarse que la actora no trata de defender el derecho de todo Sindicato o de toda Central sindical de formar parte en la CNES por el mero hecho de ser una organización sindical que actúa y desenvuelve su actividad en el ámbito nacional al que se dirige la actuación de la CNES, y que el que se tenga en cuenta el nivel de representatividad para integrar dicha Comisión, coincidiendo así con el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y Comisiones Obreras en la necesidad de una selección de los Sindicatos que deben formar parte de la CNES, se reconoce pues que de la libertad sindical no se deriva un derecho de todo Sindicato a estar presente en todos los ámbitos de la denominada participación institucional, sino si cabe excluir de la misma a Sindicatos que, como USO, tienen una implantación nacional y una suficiente implantación y representatividad, aunque no sea mayoritaria.

4. Para resolver la cuestión de si la reserva con carácter exclusivo y excluyente de la participación en la CNES en favor de los Sindicatos más representativos supone una discriminación respecto a USO, resulta necesario examinar las funciones que corresponden a dicha Comisión.

Según el art. 2 del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, sin perjuicio de aquellas otras competencias que le pudieran ser atribuidas en el futuro, la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales adopta acuerdos en materia de periodo de cómputo de resultados de elecciones a representantes de los trabajadores, efectúa la proclamación de resultados electorales globales y elabora informes y propuestas en materia electoral y cualesquiera otras de naturaleza análoga. Todas estas funciones están referidas al desarrollo de las elecciones a representantes de personal en las Empresas y Administraciones Públicas, de cuyo resultado además depende el grado de representatividad atribuido a cada Sindicato y, en consecuencia, la posición jurídica que dentro de nuestro ordenamiento le corresponde a ese concreto Sindicato, tanto en relación a la negociación colectiva como a la participación institucional.

En este sentido, los Sindicatos que participan en esta Comisión no realizan la función típica de participación institucional, de representación de los intereses de los trabajadores en la Administración Pública, sino que intervienen en un órgano de control y seguimiento del proceso electoral, que adopta decisiones importantes en relación al desarrollo de ese proceso y respecto al cómputo e imputación de los resultados electorales de los distintos Sindicatos que concurren a las elecciones de representantes de personal, decisiones que sirven también para determinar el nivel de representatividad de los distintos Sindicatos y cuáles de ellos han alcanzado el suficiente para obtener la singular posición jurídica de Sindicato más representativo. Esta alta instancia de participación en el seguimiento de las elecciones sindicales permite a los Sindicatos que forman parte de ellas intervenir en la adopción de decisiones en relación con el procedimiento electoral y con el cómputo de los resultados electorales que pueden beneficiarle y que también afectan y pueden perjudicar a otros Sindicatos, impidiéndoles incluso llegar a alcanzar el nivel de Sindicatos más representativos. Las funciones de la Comisión inciden, por tanto, muy directamente en la competencia de los Sindicatos y al respeto de la pluralidad sindical como opción libre de los trabajadores.

La particular naturaleza de las funciones que realiza la Comisión resultan decisivas para decidir si es acorde con la exigencia de la libertad sindical y la igualdad de trato entre los Sindicatos el denegar a USO su intervención en la CNES por no ser un Sindicato más representativo. Sobre el particular ya ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente este Tribunal, aunque, en relación con la composición de las Comisiones Provinciales de elecciones también previstas en el Real Decreto 1256/1986. La STC (Sala Primera) 7/1990, de 18 de enero, ha afirmado que «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 los mismos 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 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».

Este argumento resulta totalmente aplicable también al caso de la composición de la CNES, y nos lleva a entender contrario al derecho de libertad sindical la restricción establecida en el art. 3.1. a), del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, al establecer que la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales se integrará por «trece representantes de las Organizaciones sindicales más representativas en proporción a su representatividad, de acuerdo con los arts. 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que serán designados por los órganos competentes de los respectivos Sindicatos». Por lo mismo también es lesiva del derecho a la libertad sindical de USO su exclusión de la citada Comisión Nacional, por la sola circunstancia de no reunir el requisito de la mayor representatividad sindical, de acuerdo a la LOLS.

5. Lo que se impugna en el presente proceso es la negativa de la Administración a integrar a USO en la CNES, y la Entidad recurrente pretende que este Tribunal reconozca su derecho a formar parte de la misma. Sin embargo, el enjuiciamiento aquí realizado tiene un sentido fundamentalmente negativo, el de estimar que no es un criterio objetivo constitucionalmente válido exigir los porcentajes mínimos de representatividad que establecen los arts. 6.2 y 7.1 de la LOLS para formar parte de la CNES, y la lesión de libertad sindical de USO se ha producido en concreto por haber sido excluida de dicha Comisión sólo por esa circunstancia. Como la propia recurrente reconoce no resulta posible el que todos los Sindicatos o Centrales sindicales que concurren a las elecciones a nivel de Empresa tengan derecho a acceder a ese órgano, por lo que la Administración puede establecer unos criterios objetivos constitucionalmente válidos, pero menos restrictivos, para determinar qué organizaciones sindicales puedan tener su sede en tal Comisión. Tales criterios habrán de ser aplicados a USO para decidir, en función de su representatividad o implantación, si puede formar parte de la CNES, no correspondiendo a este Tribunal ni establecer directamente esos criterios ni valorar en este momento el nivel de representatividad e implantación que corresponda a USO. Por ello la concesión del amparo sólo puede llevar a anular la decisión administrativa impugnada y la Sentencia que la confirmó, reconocer la lesión del derecho constitucional invocado, correspondiendo ahora a la Administración laboral el adoptar las medidas oportunas para que no se discrimine a USO en la participación de las Organizaciones sindicales en el CNES.

#### 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 Unión Sindical Obrera, y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a no ser discriminada en su derecho de libertad sindical en la composición de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, y en concreto, a no ser excluida de la misma por el mero hecho de no reunir los mínimos de representatividad previstos en el art. 6.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

2.º Declarar la nulidad de la denegación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la solicitud de participar en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, por no reunir esos mínimos de representatividad, así como la de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 11 de diciembre de 1987, que la confirmó, en cuanto una y otra aplican el art. 3.1. a), del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio, que ha de estimarse inconstitucional, y por ello nulo y sin efectos.

3.º Denegar el amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Firmados y rubricados.