

STC 65/1982, de 10 de noviembre (Sala Primera)

Recurso de amparo núm. 50/1982 (RA-72)

Ponente: Magistrado don Angel Latorre Segura
(B. O. E. de 10 de diciembre de 1982)

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo promovido por Intersindical Nacional Galega (ING) contra la denegación por silencio administrativo de que la recurrente fuera consultada en la designación de trabajadores para la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, por entender que tal denegación viola la libertad sindical de la recurrente, recogida en el artículo 28.1 de la Constitución Española y en diversas normas internacionales.

Artículos 14 y 28.1 CE.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Desestima el recurso de amparo.

III. Jurisprudencia

1. La cuestión que se trata de dilucidar es la de si en el proceso de designación de los representantes de los trabajadores para la 67.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo por la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales ha habido un trato discriminatorio para Intersindical Nacional Galega (ING), al quedar ésta excluida de las consultas y, en definitiva, de la representación, a pesar de tener el carácter de sindicato más representativo, de acuerdo con el criterio que fija la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores (15 por 100 de votos en el territorio de actuación electoral, lo mismo que el sindicato ELA-STV, que sí tuvo representación). En tal caso habría habido una violación de los artículos 28.1 y 14 de la Constitución, conjuntamente considerados.

El TC señala que no es de aplicación al ámbito internacional el citado precepto del Estatuto de los Trabajadores, por lo que no puede ser utilizado para deducir si ha habido una *discriminación* al escoger el criterio de designación de las Centrales más representativas.

Este criterio tiene que ser decidido por el Estado respectivo, según la OIT, aunque en todo caso «debe ser objetivo o fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidades de parcialidad o abuso» (Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT) [3].

2. No es función del Tribunal Constitucional examinar la oportunidad del criterio adoptado, ni su mayor o menor adecuación al fin perseguido, ni decir si es el mejor de los posibles que puedan aplicarse. La función del Tribunal Constitucional es solamente resolver si en este caso concreto la decisión de la Administración puede calificarse de arbitraria y discriminatoria. Pues bien, el sindicato vasco ELA-STV obtuvo el primer puesto en las elecciones sindicales de su Comunidad Autónoma, mientras que la central gallega (ING) recurrente consiguió el tercero en la suya, lo que constituye un elemento diferencial entre ambas que permite calificar la decisión gubernamental como no arbitraria o discriminatoria [4].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 50/1982, promovido por Intersindical Nacional Galega (ING), representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Cristina Huertas Vega, y bajo la dirección del Letrado don Guillermo Vázquez Álvarez, contra la denegación, por silencio administrativo, de que la recurrente fuera consultada en la designación de trabajadores para la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en el que han comparecido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, siendo ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de 20 de mayo de 1981, la recurrente, Intersindical Nacional Galega (ING), solicitó de la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales ser consultada en el procedimiento de designación de trabajadores para la 67.ª reunión en la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) y que se procediese a la designación de un representante de dicha central sindical.

2. Contra la denegación de lo solicitado, por silencio administrativo, la recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional el 27 de junio de 1981, al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo desestimó la pretensión de la central sindical recurrente en sentencia de 6 de octubre de 1981, impugnada ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso en su sentencia de 19 de enero de 1982.

3. Por medio de demanda presentada el 17 de febrero de 1982, la ING formuló recurso de amparo contra la denegación, por silencio administrativo, de

la petición antes referenciada, por entender que tal denegación viola la libertad sindical de la recurrente, recogida en el artículo 28.1 de la Constitución Española y en diversas normas internacionales de aplicación al caso, en cuanto desconoce uno de los principales supuestos de la libertad mencionada, cual es el principio de la igualdad sindical. Dicho principio ha sido infringido, según la central sindical recurrente, porque, aun teniendo el carácter de sindicato más representativo, de acuerdo con los resultados de las elecciones sindicales celebradas en 1980 y en aplicación de la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, no fue admitida para la designación antes aludida como lo fueron otras centrales sindicales y, en concreto, ELA-STV, que tiene como la recurrente una implantación limitada a una Comunidad Autónoma, y porque la designación ya dicha no incluye ningún representante de la misma ING.

4. Por providencia de 10 de marzo de 1982, la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda y requerir atentamente de la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la remisión de las actuaciones originales o testimonio de ellas, relativas a la denegación por silencio administrativo de la petición antes reseñada; de la Audiencia Nacional, la de las relativas al recurso en el que se dictó la sentencia de 6 de octubre de 1981, y de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la de las relativas al recurso en que recayó sentencia de 19 de enero de 1982, con emplazamiento de quienes tomaron parte en los mencionados procedimientos, para que pudieran comparecer en el proceso constitucional en el plazo de diez días.

5. Remitidas las actuaciones, realizados los emplazamientos y personado el Abogado del Estado, por providencia de 1 de mayo de 1982, se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la Procuradora del recurrente para que formularan alegaciones en un plazo común de veinte días.

6. Por escrito de 7 de junio de 1982, el Ministerio Fiscal solicitó de la Sala la denegación del amparo, por considerar que el concepto de «organizaciones sindicales más representativas» que se utiliza en el artículo 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo no coincide necesariamente con el que se contiene en la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, que se refiere a la representatividad ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos de carácter

nacional, por lo que la pretensión de la central sindical actora no puede ampararse en que, de acuerdo con esa norma, ante tales organismos puedan estar representados los sindicatos de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los miembros de los comités de empresa o delegados del personal. En cuanto a la desigualdad del trato entre la central recurrente y ELA-STV, estima el Ministerio Fiscal que está justificada por la prepotencia de esta última en su territorio.

7. Por escrito de 17 de junio de 1982, el Abogado del Estado interesó la desestimación del recurso de amparo, por considerar que no ha habido infracción alguna del principio de igualdad del artículo 14 por la inclusión de ELA-STV y la exclusión de la central sindical recurrente, ya que aquélla es la central sindical más representativa en el País Vasco, mientras que esta última ocupa el tercer lugar en Galicia; por lo que, si bien tiene derecho a la representación nacional a que se refiere la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, al superar el porcentaje allí fijado, no tiene el carácter de «más representativa» a los efectos de su representación en un organismo internacional. Entiende además el Abogado del Estado que el artículo 28.1 no consagra más que la libertad sindical —positiva y negativa—, pero deja fuera de su ámbito de protección todas las incidencias que afecten al plano dinámico u operativo, a la actividad de los sindicatos, de modo que dicho precepto no puede resultar lesionado por un eventual trato discriminatorio.

8. Mediante escrito del 18 de junio de 1982, la representación de la parte actora da por reproducidas las alegaciones de su inicial escrito.

9. Por providencia de la Sala de 27 de octubre de 1982, se señala para deliberación y votación el 3 de noviembre de 1982, en el que se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión que se trata de dilucidar es la de si en el proceso de designación de los representantes de los trabajadores para la 67.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo por la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales ha habido un trato discriminatorio para Intersindical Nacional Galega (ING), al quedar ésta excluida de las consultas y, en definitiva, de la representación, a pesar de tener el carácter de sindicato más representativo, de acuerdo con el criterio que fija la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores.

De existir tal trato discriminatorio, nos hallaríamos ante un atentado al artículo 28.1 de la Constitución y al artículo 14, preceptos que deben ser examinados conjuntamente, como lo hizo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus sentencias de 27 de octubre de 1975 y de 6 de febrero de 1976, y lo ha hecho recientemente este mismo Tribunal en la suya de 22 de julio de 1982.

2. Según la Central Sindical recurrente, la infracción se ha producido porque la ING goza de la cualidad de sindicato más representativo en los términos de la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, por ser un sindicato implantado en una Comunidad Autónoma donde obtuvo más del 15 por 100 de los votos en las elecciones sindicales de 1980, lo que le da derecho al mismo trato que

reúnen las centrales de implantación nacional, UGT o CC. OO., y más en concreto, al mismo de que ha sido objeto otra central, cual es la ELA-STV, que tiene, como la recurrente, implantación sólo en una Comunidad Autónoma, por lo que ni siquiera este extremo sería justificación suficiente para la exclusión de la solicitante del amparo.

3. La existencia de un sistema de pluralismo sindical, que tiene su origen en la libertad sindical del artículo 28 y responde en su concreta configuración a un proceso electoral de tipo proporcional, trae consigo la existencia de una multiplicidad de centrales sindicales y plantea el problema de determinar a cuáles de éstas ha de corresponder la representación de los intereses de los trabajadores, que sería notablemente mermada en su eficacia si se atribuyese por igual a todos los sindicatos existentes. Para hacer frente a este problema, el ordenamiento jurídico utiliza el criterio de la mayor representatividad para reconocer a las centrales que la ostenten el derecho a defender los derechos de los trabajadores en la negociación colectiva o ante organismos de la Administración.

Ese mismo criterio es el que utilizó el artículo 3, apartado 5, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual, para la Conferencia los citados miembros se obligan a «designar» a los delegados y Consejeros Técnicos no gubernamentales, de «acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate». No se dan, sin embargo, reglas de valor general para determinar qué ha de entenderse por organizaciones representativas ni se establece qué porcentaje o representatividad debe exigirse como mínimo para determinarlas o en qué ámbito territorial ha de medirse. Los criterios para decidir cuáles son a estos efectos las centrales más significativas deben ser establecidos por cada Estado. Ello no quiere decir, sin embargo, que cualquier criterio sea lícito, porque, como ocurre siempre que está en juego el principio de igualdad, «el criterio tiene que ser de carácter objetivo o fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso» (informe 36, caso número 190, párrafo 195 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT).

Tal objetividad ha de medirse en relación con el objetivo de la designación de representantes, o, en concreto, con el ámbito territorial del ente o de la Administración ante la que ha de darse la representación, extremo éste que obliga a declarar infundada la tesis de la central recurrente, según la cual el criterio de la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores sería aplicable en el ámbito internacional. Por el contrario, hay que tener en cuenta que dicha disposición adicional se refiere en forma expresa a la representación «ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos de carácter nacional», y aquí nos hallamos ante un Organismo de carácter internacional, cual es la OIT.

El que en el presente caso no se haya aplicado a la central recurrente el criterio de la citada norma, que sí se le ha aplicado, según ella misma reconoce, en las hipótesis contempladas por el precepto, no significa que se le haya dispensado un trato desfavorable, carente de justificación.

4. No es, por tanto, dicha norma la que ha de servirnos como criterio para enjuiciar la acción de la Administración en el presente caso, sino que ésta ha de ser contemplada a partir de la naturaleza inter-

nacional del organismo ante el que ha de darse la representación aquí debatida.

La Administración Pública, tras las consultas que ha considerado oportunas, ha designado representantes de las dos centrales que ha estimado más representativas en el ámbito nacional y ha designado también a un representante del sindicato ELA-STV y no, en cambio, del sindicato gallego hoy recurrente. El problema planteado se reduce, por tanto, a decidir si esta última distinción supone una discriminación entre ambas centrales, dado que tanto la una como la otra obtuvieron más del 15 por 100 de votos en las elecciones sindicales de la Comunidad Autónoma respectiva. Hay que advertir a este respecto que no es función del Tribunal Constitucional examinar la oportunidad del criterio adoptado, ni su mayor o menor adecuación al fin perseguido, ni decir si es el mejor de los posibles que puedan aplicarse. La función del Tribunal Constitucional es solamente resolver si en este caso concreto la decisión de la Administración puede calificarse de arbitraria y discriminatoria, por no estar fundada en unos hechos que expliquen la distinción establecida entre ambas centrales. De los antecedentes resulta que el sindicato vasco (ELA-STV) obtuvo el primer puesto en las elecciones sindicales de su Comunidad Autónoma, mientras que la central gallega (ING) recurrente consiguió el ter-

ceros en la suya, lo que constituye un elemento diferencial entre ambas que permite calificar la decisión gubernamental como no arbitraria o discriminatoria y conduce, en consecuencia, a la desestimación del recurso, por no haberse producido infracción del artículo 14 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por la Intersindical Nacional Galega.

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

Madrid, diez de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.