

Por lo que se refiere al artículo 24, las alegaciones de la parte actora no acusan la vulneración del derecho que reconoce este artículo si no es desde la perspectiva de que no ha sido acogida la revisión, rescindida la sentencia y dictado el fallo adecuado. Ahora bien, es obvio que no se trata, en modo alguno, del derecho que proclama el artículo 24, el cual no es el derecho a que la pretensión material sea favorable.

Por lo que atañe a la alegación del artículo 14 de la Constitución, cabe recordar aquí que la doctrina de la sentencia impugnada es reiteración de la que también en revisión sentó el Tribunal Supremo en la de 22 de diciembre de 1980, y que ha sido seguida en otras recaídas en apelación, como es la de 10 de diciembre de 1981, que, como hemos indicado, fue objeto del recurso de amparo número 21/1982, decidido por sentencia de este Tribunal del 14 de julio actual, cuya doctrina reiteramos aquí, hasta el punto de que, de no haber llegado el actual recurso al momento de sentencia, hubiéramos podido resolverlo por la vía del artículo 50.2.c) de la L.O.T.C., tal como ha entendido la Sala en el auto de 10 de junio último en el amparo seguido bajo el número 41/1982.

Y es que, como dijimos en la citada sentencia de 14 de los corrientes, al examinar también la alegada violación del artículo 14 de la C.E., el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, implica que un mismo órgano judicial no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable; mientras que tratándose de órganos plurales, «la institución

## 21097 Sala Segunda. Recurso de amparo número 53/1982 Sentencia número 53/1982, de 22 de julio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por Unión Provincial de Baleares de la Unión Sindical Obrera, representada por el Procurador don Carmelo Olmos Gómez bajo la dirección del Letrado don Cruz Roldán Campos, contra sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo con fecha 7 de enero de 1982, desestimatoria del recurso de apelación interpuesto contra la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca en 19 de octubre de 1981, que declaraba ser conforme a derecho la resolución del Delegado de Trabajo y Presidente de la Comisión Ejecutiva Provincial del Instituto Nacional de Empleo de Baleares de 21 de agosto de 1981, por la cual se denegaba la integración de un representante de la Entidad sindical recurrente en la Comisión Ejecutiva Provincial del Instituto Nacional de Empleo de Baleares. Han comparecido en el presente recurso de amparo el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado; y ha sido Ponente el Magistrado excelentísimo señor don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

### ANTECEDENTES

1. El 18 de febrero de 1982 el Procurador de la Unión Provincial de Baleares de la Unión Sindical Obrera (en adelante USO) presentó ante el Juzgado de Instrucción número 18 de los de Madrid, de Guardia ese día, para su remisión a este Tribunal, demanda de amparo constitucional contra la resolución del Delegado provincial de Trabajo y Presidente de la Comisión Ejecutiva Provincial del Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM) de Baleares de 21 de agosto de 1981, contra la sentencia de 19 de octubre de 1981 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca y contra la sentencia de 7 de enero de 1982 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, todas ellas denegatorias de la inserción del representante de USO en la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM, denegación que a juicio del recurrente vulnera los artículos 14, 7, 28.1 y 23 de la Constitución.

2. Por escrito de 10 de agosto de 1981 USO de Baleares comunicó el nombramiento de don José A. Romero como representante suyo en la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM y al mismo tiempo solicitó se le tuviera por tal y se le convocase a las sesiones de la indicada Comisión. El Delegado provincial de Trabajo, en su calidad de Presidente de la CEP, comunicó a USO de Baleares que en aplicación de los artículos 16 y 2.1 de la Orden de 8 de julio de 1981, por la que se aprobó el Reglamento del INEM, la representatividad de los representantes de los trabajadores miembros de las Comisiones Ejecutivas Provinciales se mide «a nivel estatal», por lo cual, y no alcanzando USO la citada representatividad más significativa «a nivel estatal», no era posible acceder a la petición formulada por la Central sindical.

que realiza el principio de igualdad y a través de la que se busca la uniformidad, es la jurisprudencia, encarnada en órganos jurisdiccionales de superior rango, porque el principio de igualdad en la aplicación de la Ley tiene necesariamente que coherir con el principio de independencia de los órganos encargados de la aplicación de la ley cuando éstos son órganos jurisdiccionales (fundamento 2.º).

Como en dicha sentencia, las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que no cabe imputar una violación del artículo 14 al Tribunal Supremo, que precisamente aquí, a través de un recurso de revisión dirigido a uniformar las decisiones, establece un criterio que reitera el también establecido en otra sentencia de revisión y en otras de instancia.

### F A L L O

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

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

Madrid, 22 de julio de 1982.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

La sentencia de la Audiencia, ante la que USO impugnó la anterior resolución, declaró que ésta es conforme a derecho y basó su fallo en los mismos preceptos de la Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de julio de 1981 y en el artículo 10.1 del Real Decreto de 20 de febrero de 1979 relativo a las Comisiones Provinciales del INEM.

El recurso de apelación interpuesto por USO contra esta sentencia fue resuelto por la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que vino a confirmar enteramente la sentencia impugnada, admitiendo sus mismos fundamentos de derecho y considerando acertadas y pertinentes las consideraciones de la Audiencia en torno al Real Decreto de 20 de febrero de 1979 y a la Orden de 8 de julio de 1981.

3. La demanda de amparo constitucional se apoya en los siguientes argumentos:

a) La resolución y las sentencias impugnadas y la disposición en que todas ellas se basan, esto es, el artículo 2.1 de la Orden de 8 de julio de 1981, realizan una distinción atentatoria a la igualdad al impedir la integración del representante de USO y establecer una desigualdad discriminatoria, pues a pesar de tener dicha Central sindical acreditada su representatividad en un 11,79 por 100, referida al ámbito provincial, se le excluye en virtud de un cómputo nacional, siendo así que si en el ámbito nacional la legitimación para integrar los organismos de representación institucional es similar (sic) a la legitimación para negociar convenios colectivos de ámbito estatal (disposición adicional sexta de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en adelante LET), la posición jurídica correcta no puede ser otra que la traslación al nivel provincial del mismo principio establecido con carácter nacional.

b) La interpretación de la resolución impugnada puede llevar al absurdo, pues puede darse el caso según ella de que, un sindicato que superara el 10 por 100 en el ámbito estatal pero no tuviera representatividad en una provincia determinada, tendría que formar parte de la CEP, mientras que un sindicato que no alcanzara ese porcentaje a escala nacional, aunque fuera absolutamente mayoritario en esa misma provincia, quedaría excluido de la CEP.

c) El Real Decreto de 20 de febrero de 1979 no mezcla los porcentajes nacional y provincial, como lo hace luego la Orden Ministerial de 8 de julio de 1981 con clara vulneración del artículo 14 CE.

d) La libertad sindical está reconocida por el artículo 28.1 de la Constitución y por los Convenios 87 y 98 de la OIT, ratificados por España el 13 de abril de 1977, que prohíben que las autoridades realicen intervenciones que tiendan a limitar o entorpecer tal libertad y protegen a los trabajadores frente a toda discriminación tendiente a menoscabarla. Por su parte la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (sentencia en el recurso 41.446) ha declarado que los actos de favor de la Administración respecto a cualquier organización sindical, que impliquen un trato diferente no obediente a criterios de objetividad pueden subsumirse (sic) como atentatorios a la libertad sindical. El recurrente entiende que las resoluciones que impugna, por no seguirse en ellas criterios generales, son discriminatorias y por ende violadoras de la libertad sindical.

e) Al excluirse de la CEP de Baleares al representante de USO se le está negando el derecho de participación proclamado por el artículo 23 de la Constitución que resulta por lo mismo violado por las resoluciones impugnadas.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal por providencia de 17 de marzo de 1982 acordó admitir a trámite la demanda de am-

paro y ordenó que se dirigieran las oportunas comunicaciones al Presidente del Tribunal Supremo, al de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca y al Director provincial del INEM en Baleares para que remitieran las actuaciones y el expediente correspondiente al caso que nos ocupa. Recibidas todas ellas, la misma Sección, por providencia de 28 de abril, acordó acusar recibo, y de conformidad con el artículo 52 de la LOTC dar vista de las actuaciones a las partes por plazo común de veinte días para alegaciones.

En las suyas el representante de USO aporta y glosa la sentencia de 19 de abril de 1982, de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, estimatoria de un recurso de la representación procesal de USO en Segovia en un supuesto análogo al que dio lugar al presente recurso de amparo. Dicha sentencia considera que el Real Decreto de 20 de febrero de 1979, que estableció la estructura y funciones del INEM, hace una contraposición entre órganos y cargos de alcance nacional y provincial, y al disponer la intervención de los representantes sindicales en unos y en otros, si bien es cierto que no formula una declaración expresa respecto al alcance y ámbito de la representatividad en cada caso, lógicamente ha de entenderse que sigue el criterio de que la representatividad será de ámbito nacional o provincial dados los distintos niveles en que actúan y los cometidos que, respectivamente, se asignan a los órganos nacionales o provinciales. En consecuencia, la sentencia citada concluye que los artículos 16 y 2 de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, al establecer en todo caso el criterio de la representatividad nacional no se limitan a desarrollar el Real Decreto de 20 de febrero de 1979, sino que desbordan los límites de la potestad reglamentaria, vulneran la jerarquía normativa (artículo 9.3 CE) y han de ser estimados nulos. La sentencia aquí glosada acepta también que la resolución (*ex silencio*) del Delegado de Trabajo de Segovia excluyendo de la CEP del INEM al representante de USO vulnera el artículo 23 de la Constitución. El recurrente de amparo se limita a suscribir y hacer suyos en beneficio de su pretensión las consideraciones y argumentos jurídicos de la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid.

Por su parte el Ministerio Fiscal, en su escrito de 11 de mayo, pide la denegación del amparo en virtud de los siguientes razonamientos: En orden a la representatividad sindical para participar en órganos como el INEM es claro que hay que establecer criterios selectivos entre las diversas organizaciones; a tal efecto cabe decir que no existen reglas básicas de validez general y que el criterio selectivo debe huir de discriminaciones y buscar representaciones dotadas de estabilidad y coherencia huyendo de una atomización que la conduciría a la esterilidad, y el propio texto de la Constitución de la OIT (artículos 3.1, 3.5 y 3.8), al establecer la participación en su Conferencia General de los países miembros se mueve por lo que respecta a los representantes de empleadores y trabajadores en un terreno intencionadamente inconcreto, limitándose a fijar la designación de las «organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores», pero sin determinar cómo ha de medirse esa representatividad. Por su parte el Comité de Libertad Sindical (informe 36, caso número 190, párrafo 205) insiste en que la distinción entre organizaciones más o menos representativas ha de tener carácter «objetivo», sin mayores especificaciones.

En el caso que nos ocupa, y siempre según el Fiscal general del Estado, la Orden ministerial de 1981 no es contraria al Real Decreto 439/1979, pues lo único que hace es desarrollarlo, y tampoco contradice la disposición adicional sexta de la LEI. A la misma solución favorable a la constitucionalidad de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981 se llega tras un análisis del carácter del INEM, al que califica el Fiscal como organismo de carácter nacional cuya estructura periférica depende de la central. Por todo ello no está vulnerado el artículo 14 CE ni por la citada Orden ministerial ni por la resolución del Delegado de Trabajo o por las sentencias aquí impugnadas.

Tampoco inciden éstas en el artículo 28.1 CE, pues no entran en el derecho individual de libre sindicación ni en el de libertad de ejercicio de la actividad sindical. Y finalmente, respecto al artículo 23 CE, que también se considera vulnerado, el Ministerio Fiscal rechaza tal suposición por entender que basta referirse a las normas electorales para comprender que esa participación que se garantiza está supeditada a los cauces legales que posibilitan su ejercicio.

El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, concluye al final de sus alegaciones pidiendo la denegación del amparo solicitado. A su juicio lo que se cuestiona por USO no es la aplicación de la norma (la Orden ministerial de 8 de julio de 1981), sino el criterio elegido en dicho Reglamento de referir la representatividad al plano estatal (sic) y no al provincial; ahora bien, al margen de opiniones valorativas sobre si es preferible ese criterio de referencia u otro, lo incontrovertible es que si el criterio elegido por la norma, sea el que sea, se impone y se aplica con carácter general e indiscriminado para todos los sindicatos y en todas las provincias, difícilmente puede hablarse de infracción alguna al principio de igualdad. Por lo que respecta a la pretendida vulneración del artículo 23.1 CE, el representante del Gobierno alega que tal derecho se reconoce a los ciudadanos, por lo cual no puede ser invocado por USO. Por lo demás tal derecho de participación está recogido en las normas reguladoras del INEM (el Real Decreto de 20 de febrero de 1979 y la Orden ministerial de 8 de julio de 1981) en favor de

los sindicatos más significativos; el hecho de que la Administración prefiere la representatividad a nivel estatal no empaña el reconocimiento efectivo de esa participación. Finalmente, por lo concerniente al artículo 28.1 CE, el Abogado del Estado estima que ciertamente regula la libertad de sindicación positiva y negativa, pero quedan fuera de su ámbito todas las incidencias que afecten a la actividad o a la vida jurídica de los sindicatos.

5. La Sala, por providencia de 23 de junio de 1982, acordó unir a las actuaciones los escritos de alegaciones y señala para deliberación y fallo de este recurso de amparo el día 7 de julio de 1982, fecha en la que, en efecto, se deliberó y votó.

#### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primer. —Aunque el recurrente impugna la resolución del Delegado de Trabajo de Baleares en cuanto Presidente de la Comisión Ejecutiva Provincial (CEP) del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y las sentencias confirmatorias de la misma, en realidad el objeto contra el cual dirige el recurso es la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, pues no hay duda de que la resolución de 21 de agosto de 1981 aplicó correctamente a los representantes de USO en Baleares los artículos 16 y 2.1 de aquella Orden, de manera que no nos hallamos frente a un problema de aplicación presuntamente discriminatoria de una norma, sino ante un precepto (el párrafo final del artículo 2.1 de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, al que se remite el artículo 16 de la misma) supuestamente atentatorio a la libertad sindical, a la igualdad y a otros preceptos constitucionales. Por ello, para otorgar o no el amparo solicitado, tenemos que realizar un análisis sobre la constitucionalidad de esa norma cuya ejecución a un caso llevó a cabo correctamente el Delegado de Trabajo de Baleares, bien entendido que el juicio de constitucionalidad del precepto en cuestión no implica de suyo un enjuiciamiento sobre la legalidad de esa misma norma, de modo que un pronunciamiento favorable a la compatibilidad con la Constitución de los citados artículos de la Orden ministerial no entraña *ex ipso* un juicio positivo de legalidad, cuestión en la que esta Sala no entra.

El recurrente estima violados por la citada resolución los artículos 7, 23, 14 y 28 de la Constitución. Como el primero de ellos no es de los tutelados por el recurso de amparo a tenor del artículo 53.2 CE y del 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), habremos de ceñir nuestro examen a los otros tres y más en concreto al 14 y al 28.1, pues la alegación del 23 en este caso carece de fundamento. En efecto: entiende el recurrente que el derecho a participar en los organismos institucionales debe reconocerse a todos los grupos significativos en aquellos ámbitos territoriales en que desenvuelven su actividad y que así lo manda, sin duda, la Constitución en su artículo 23.1, por lo cual al excluirse de la CEP de Baleares al representante de USO se le ha negado en la práctica el derecho constitucional de participación. Ocurre sin embargo que los destinatarios del derecho de participación del 23.1 CE son los ciudadanos y que tal precepto no reconoce a los sindicatos el derecho a ser consultados por organismos institucionales del Estado para tratar de asuntos públicos como el del empleo, u otros semejantes, por todo lo cual hay que concluir que no es el derecho de participación el que está en juego en este caso.

Sí lo están el de libertad sindical (28.1 CE) y el de igualdad (artículo 14 CE), y ambos de modo tan inseparable que deben ser examinados conjuntamente, como por cierto lo hizo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando en sus sentencias de 27 de octubre de 1975 (caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga) y de 8 de febrero de 1976 (caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras) examinó conjuntamente las posibles violaciones en ellos alegadas contra los artículos 11.1 (libertad sindical) y 14 (principio de igualdad) de la Convención Europea, pues en el caso que nos ocupa (como *mutatis mutandis*, ocurría en aquellos otros) la posible violación contra la libertad sindical sólo podrá apreciarse si previamente se estima que, al recogerse el principio del sindicato más representativo en los términos que lo hace la Orden ministerial de 8 de julio de 1981 en sus artículos 2 y 16, se ha cometido un trato discriminatorio entre las diversas organizaciones sindicales españolas.

Segundo. —Los argumentos del recurrente en su favor pueden reducirse a tres: a) la aplicación analógica de los criterios de medición de la representatividad sindical contenidos en el artículo 87.2 de la Ley que contiene el Estatuto de los Trabajadores (en adelante LET); b) la ilegalidad de la Orden ministerial en relación con el Real Decreto 439/1979, de 20 de febrero; c) el carácter absurdo y discriminatorio de la aplicación a un órgano de ámbito provincial, como lo son las Comisiones Ejecutivas Provinciales del INEM, de la medición de la mayor representatividad en el ámbito nacional.

El primero de ellos no puede admitirse. Es cierto que el artículo 87.2 de la LET mide los mínimos de representatividad de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales necesarios para obtener legitimación en la negociación de convenios colectivos en función del ámbito de aplicación de cada convenio, pero lo hace así porque la negociación de cada convenio es autónoma y las partes negociadoras no están incardinadas, por supuesto, en ningún organismo dependiente de la Administración Pública como es el INEM. Pretender aplicar a este los criterios del artículo 87.2 de la LET, implica un salto lógico insalvable, dadas las diferencias insalvables entre la negociación colectiva y la representación institucional de los intereses de los trabajadores ante la Administración Pública, ma-

teria esta última a la que se refiere la misma Ley en precepto independiente (disposición adicional sexta de la LET).

En cuanto al argumento de la ilegalidad de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, y aun sin entrar en el enjuiciamiento de una cuestión hoy pendiente ante otros Tribunales, hay que advertir que si el juicio de referencia no puede limitarse a una comparación entre la Orden en cuestión y el Real Decreto de 20 de febrero de 1979, pues entre éste y aquélla se promulgó precisamente el Estatuto de los Trabajadores, con cuya antes citada disposición adicional sexta guarda relación la Orden de 1981.

Queda por analizar el tercer y principal argumento del recurrente, que no discute la utilización del criterio de la mayor representatividad para designar a los tres Vocales sindicales de las Comisiones Ejecutivas Provinciales del INEM (artículo 16, c), de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, pero que estima discriminatorio que ese derecho a estar presente en tales Comisiones se reconozca a los sindicatos más significativos a escala nacional y no, ya que el órgano en cuestión es provincial, a los sindicatos más representativos en cada provincia. Veamos este problema con el debido detenimiento.

Tercero.—El sistema de pluralismo sindical derivado de la libertad de sindicación (artículos 7 y 28.1 CE) obliga a que a la hora de determinar la presencia de representantes sindicales en organismos insertos en la Administración haya de utilizarse algún criterio que sin ser discriminatorio permita una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se verían perjudicados por una atomización sindical. Uno de esos criterios suele ser el de otorgar esa presencia a las «organizaciones representativas de trabajadores» de que habla, por ejemplo, el artículo 4.3 del Convenio de la OIT de 9 de julio de 1948, ratificado por España por Instrumento de 14 de enero de 1960, por el que se impone a cada miembro de la OIT el deber de crear y mantener un servicio nacional público y gratuito de empleo; o el de reconocer tal presencia las «organizaciones más representativas de trabajadores», a las que se refiere en otro contexto el artículo 3.5 de la Constitución de la OIT. Sin embargo ni en las resoluciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ni en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es posible hallar unas reglas de validez general para determinar en todo caso qué debe entenderse por organización u organizaciones sindicales más representativas, o cuál es el porcentaje de representatividad que debe exigirse como mínimo para determinarlas, o en qué ámbito territorial (nacional o provincial o municipal) ha de medirse. El mencionado Comité ha dado pautas orientativas del mayor interés, tales como que la independencia de las organizaciones de trabajadores se ve comprometida cuando los poderes públicos establecen entre ellas «una discriminación que no se basa en criterios objetivos» (informe 36, caso número 190, párrafos 196 y siguientes); o como que aún no siendo criticable que la legislación de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás, ello no debe tener como consecuencia conceder a aquéllas «privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los Delegados ante organismos internacionales» (informe 36, caso 190, párrafo 193); e igualmente es muy esclarecedora la afirmación por el mismo Comité del principio según el cual «los criterios en que se inspire la distinción entre organizaciones más o menos representativas tienen que ser de carácter objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso» (informe 36, caso 190, párrafo 195). Doctrina que concuerda con la establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias citadas en el fundamento primero, en las que a propósito de una interpretación conjunta de los artículos 11 y 14 de la Convención Europea y estando en debate problemas de posible discriminación entre organizaciones sindicales se afirma que «la igualdad de trato es violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable».

A la luz de estos principios interpretativos es ya posible determinar si constituye una medida discriminatoria contra los sindicatos más representativos a escala provincial el hecho de que la representatividad para intervenir en la CEP del INEM

haya de entenderse referida a nivel estatal, como dice el artículo 2.1 de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, bien entendido que lo necesario a tal efecto no es decidir si el criterio contenido en la Orden ministerial y aplicado por el Delegado de Trabajo Presidente de la CEP de Baleares es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más acorde con la Constitución, lo cual entraña juicios de valor o de preferencia que este Tribunal no puede jamás emitir, sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario, o si por el contrario es razonable y objetivo, para decidir lo cual importa mucho tener en cuenta el carácter del INEM y las funciones de sus Comisiones Provinciales.

El INEM es, como quería el artículo 2 del Convenio de la OIT de 9 de julio de 1948, un organismo de carácter nacional que organiza la colocación de los trabajadores «como servicio público gratuito» (artículo 40.1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo). Es más, a tenor de los artículos 3 y 43 de la misma Ley el INEM es el órgano gestor de la política de empleo del Gobierno y en cuanto tal no sólo es que tiene un ámbito nacional de actuación, sino que posee una estructura jerárquizada y centralizada siendo sus «órganos directivos» el Consejo General, la Comisión Ejecutiva y la Dirección General del Instituto (artículo 40.3 y siguientes de la Ley Básica de Empleo). Junto a estos órganos directivos que el citado artículo impone y que fueron casi literalmente tomados del Real Decreto 439/1979, de 20 de febrero, y han sido desarrollados después por la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, figuran, pero ya no con carácter directivo, las Comisiones Ejecutivas Provinciales, cuyas funciones no vienen establecidas por el artículo 40.6 de la Ley Básica de Empleo (que dispone su composición pero no sus funciones) sino por el artículo 15 de la Orden ministerial de 8 de julio de 1981, y que consisten en supervisar y comprobar a nivel provincial los acuerdos de los órganos directivos, y en proponer medidas, planes y programas para el perfeccionamiento de aquellos acuerdos en el ámbito provincial. Así, pues, las Comisiones Ejecutivas Provinciales no son órganos dotados de autonomía de decisión o gestión en el ámbito provincial, sino tan sólo meras piezas periféricas del Instituto Nacional.

Ahora bien, dada la estructura del INEM y la función en él de cada CEP, una de las opciones objetivas y razonables es que éstas tengan una composición reproductora de las del Consejo General y la Comisión Ejecutiva directiva o nacional, de modo tal que en todos los órganos la representatividad de las asociaciones de empresarios o de las organizaciones sindicales se mida en el ámbito nacional, pues esa homogeneidad es coherente con la estructura centralizada y jerárquica del órgano, y es razonable considerarla como condición para la mayor eficacia del mismo que preconiza el artículo 8 del Convenio de 9 de julio de 1948.

El análisis anterior desemboca no en la proclamación de las excelencias del criterio elegido por la Orden ministerial de 1981 y puesto en práctica por el Presidente de la CEP de Baleares, pues como ya se ha dicho no es un juicio de preferencias el que esta Sala emite, pero sí ha de concluir forzosamente apreciando la racionalidad y objetividad de ese modo de medir la mayor representatividad sindical habida cuenta del carácter y estructura del INEM, por lo cual no pueden considerarse como discriminatorias ni las normas de la Orden ministerial, ni su aplicación contenida en la resolución impugnada.

#### P A L L O :

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por la Unión Provincial de Baleares de la Unión Sindical Obrera.

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

Madrid, 22 de julio de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

sentado por el Abogado del Estado, frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado y defendido por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas. El citado conflicto tiene por objeto el Decreto de dicho Consejo Ejecutivo número 348/1981, de 10 de septiembre, por el que se determinan las funciones a realizar por el personal con categoría de administrativo y se amplía la escala de puestos de trabajo de la Generalidad, añadiendo la categoría de auxiliar administrativo. De la sentencia ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1.º Por escrito de 26 de enero de 1982, el Gobierno de la Nación interpuso el conflicto constitucional positivo de referencia contra el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 348/1981, publicado en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» número 163, de 2 de octubre de 1981, por en-

**21098 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 25/1982.—Sentencia número 54/1982, de 26 de julio.**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto constitucional positivo de competencia número 25/1982, promovido por el Gobierno de la Nación, repre-