**STC 23/1983, de 25 de marzo de 1983**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional (T.C.), compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, 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

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 88/1982, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), representada por el Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Cea y bajo la dirección del Letrado don Rafael Burgos Pérez, contra la Resolución de 2 de abril de 1981 del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC) y las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 1981 y la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1982. En dicho recurso han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El 18 de marzo de 1982 se presentó ante este T.C. la demanda de recurso de amparo a que se hace referencia en el encabezamiento de esta Sentencia. El sindicato recurrente entiende que el contenido de la resolución del IMAC a que nos hemos referido, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el 14 de abril de 1981, y en el que se hicieron públicos los resultados globales de las elecciones a representantes de los trabajadores en las empresas, era ambiguo e incompleto.

La resolución del IMAC antedicha, al no publicar la abstención habida en las elecciones, que había propugnado el sindicato recurrente, vulneraba, según el mismo, el principio de imparcialidad y no injerencia de la Administración en el funcionamiento, organización y tácticas de los sindicatos, garantizados por el principio de libertad sindical que se contempla en el art. 28.1, en relación con los arts. 14 y 23 de la Constitución Española (C.E.). Dicho principio de libertad sindical considera la recurrente que ha sido violado en el presente caso.

Contra la Resolución del IMAC, de 2 de abril de 1981, el sindicato CNT interpuso recurso contencioso-administrativo en base a la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por su Sentencia de 8 de octubre de 1981 desestimó el recurso por considerar que la omisión de los datos que motivaba la impugnación «no podía afectar, lesionándolo, el derecho de libertad sindical invocado, cualquiera que fuese el alcance que a éste se otorgue». Finalmente, e interpuesto recurso de apelación contra dicha Sentencia, la Sala Tercera del Tribunal Supremo desestimó y confirmó la decisión recurrida en base a argumentos similares a los de la Sentencia recurrida.

2. La recurrente, en su demanda, expone los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, partiendo de que la Administración Pública, en cuanto sirve al interés general, queda sometida en su actuación al principio de objetividad sancionado por el art. 103.1 de la C.E., y que el art. 14 del mismo texto establece la igualdad de todos los españoles ante la Ley, lo que supone que a la Administración le está vedada cualquier actuación que provoque una desigualdad o discriminación entre distintas opciones a menos que esta desigualdad esté provista de una justificación objetiva y razonable, así como del art. 23 de la propia C.E., resulta que la Administración, en un proceso electoral, debe respetar todas las opciones planteadas en relación con el mismo, entendiéndose como válidos y participativos tanto el voto como la abstención activa o pasiva, debiendo quedar reflejado ese respeto e imparcialidad de la Administración en la publicación y valoración de los resultados globales de las elecciones de que se trate, de modo tal que en ningún caso pueda desprenderse de su actuación ni la falsedad ni el perjuicio o menosprecio de unas determinadas opciones en beneficio de otras.

b) En segundo término, la demandante sostiene que dentro del derecho a la libre sindicación, consagrado en el art. 28 de la C.E., se comprende la libertad de los sindicatos a establecer sus propios estatutos, la autonomía de gobierno, la independencia de tales organizaciones respecto de la Administración y el derecho a formular su respectivo programa de acción. En este sentido, la solicitante de amparo entiende que la omisión de toda referencia a la abstención producida supone una manipulación de los resultados electorales que, objetivamente, beneficia a las opciones que propugnaron la participación en detrimento de aquellas otras que, como la CNT, propugnaron la abstención, lo que, en definitiva, supone una injerencia por parte de la Administración en asuntos que, como el resultado de las elecciones sindicales, constituye una cuestión que afecta a los programas de acción de los sindicatos concurrentes en el proceso, y,

c) Por último, y como consecuencia del planteamiento anterior, la demandante afirma, frente a la tesis mantenida por la Sentencia de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, que la omisión de determinados datos en la publicación de los resultados electorales por parte del IMAC constituye un ataque al principio de libertad sindical amparado constitucionalmente y no una mera infracción de normas administrativas subsanable a través del procedimiento contencioso-administrativo ordinario.

3. Por providencia de 5 de mayo de 1982, la Sección Segunda del T.C. acordó admitir a trámite la demanda y reclamar al IMAC, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y al Tribunal Supremo las actuaciones originales o testimonio de ellas.

Recibidas dichas actuaciones, por providencia de 23 de junio de 1982, se dio vista de las mismas al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la recurrente para que en el plazo de veinte días formularan las alegaciones que a su derecho conviniera.

4. Por providencia también de 5 de mayo de 1982 se acordó, conforme a lo solicitado, abrir pieza separada de suspensión y oír al Ministerio Fiscal y al recurrente en la misma. Por Auto de 26 de mayo de 1982 se acordó por la Sala no acceder a la suspensión solicitada.

5. Por escrito presentado en este T.C. el 13 de julio de 1982, el Ministerio Fiscal solicita que sea denegado el amparo en base a los siguientes argumentos: a) el tema planteado en la demanda afecta sólo de manera indirecta a la materia sindical, ya que no se relaciona esencialmente con la creación, organización y funcionamiento de los sindicatos, sino que pertenece a las estructuras representativas laborales del ámbito interno empresarial, que son una realidad diferenciada y distinta, aunque en ellas participen también las organizaciones sindicales; b) del art. 74.4 del Estatuto de los Trabajadores se deduce que la proclamación oficial de resultados que el IMAC debe hacer pública, ha de efectuarse por referencia a las actas recibidas y a los datos preceptivos a ellas incorporados, pues sería extraño y arbitrario que el órgano de homologación y difusión tuviese que asumir la responsabilidad de unos datos que figurasen en el repertorio de la fuente informativa homologada, como ocurriría con el coeficiente de participación (que no de abstención) del colectivo de electores, dato, por lo demás, jurídicamente irrelevante para el ejercicio de los derechos sindicales; c) la proclamación de las listas o de los candidatos triunfantes en la elección se realiza conforme a las reglas de mayoría de votos y representación proporcional, en las que no juega ningún papel el porcentaje de votantes, el de no votantes o el de abstenidos mediante voto en blanco; d) tampoco afecta dicho porcentaje a su proyección externa representativa, ya que tanto a efectos de negociación colectiva como de participación institucional, el reconocimiento de representatividad queda vinculado al número de delegados de personal y de miembros de los comités de empresa pertenecientes a la respectiva organización sindical, pero sin conexión alguna con el volumen relativo de los electores que les votaron en cada empresa; e) aunque la Orden de 26 de septiembre de 1980, por la que se aprueban las normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, señala en su art. 4, entre los requisitos que debe reunir el acta de escrutinio correspondiente al centro de trabajo en que se celebre la elección, el número total de electores según lista, el número de electores que votaron y el número de papeletas leídas, con diferenciación de «válidas», «nulas» y «en blanco», hay que resaltar que no existe un precepto correlativo, a escala general, en el que se imponga al IMAC una obligación explícita de resultados referentes a la participación y a la abstención; f) para la valoración global de resultados que corresponde hacer al IMAC, según el art. 12 de la Orden de 26 de septiembre de 1980 citada, el volumen relativo de participación y abstención constituye en el ordenamiento legal un hecho jurídicamente irrelevante a efectos de su información pública, sin perjuicio de que dicha información se facilite por el IMAC, bien espontáneamente, en desarrollo de una racionalización estadística que contemple los referidos extremos, bien a iniciativa de parte legitimada, de acuerdo con el art. 75.5 del Estatuto de los Trabajadores, y, g) a pesar de sus interconexiones, las estructuras representativas sindicales propiamente dichas y las estructuras representativas laborales de ámbito empresarial no son realidades asimilables o idénticas, con lo que sin mengua del respeto a la libertad personal de opción en el proceso electoral del nivel empresarial, lo que el ordenamiento considera jurídicamente relevante es el resultado que esté en línea de coherencia con el funcionamiento de las estructuras institucionalizadas en la propia Ley.

6. El Abogado del Estado, por su parte, en escrito presentado el 23 de julio de 1982, solicita igualmente de este T.C. Sentencia denegatoria del amparo, apoyándose en los argumentos que resumimos a continuación: a) aunque la resolución del IMAC incurriese en irregularidades o incumplimiento de normas electorales en modo alguno podría lesionar la libertad asociativa sindical tal como ésta aparece diseñada por el art. 28.1 de la C.E., precepto que concreta en el ámbito sindical la genérica libertad asociativa; b) las elecciones sindicales tienen como consecuencia o efecto el que sean designados por los propios trabajadores sus representantes en el seno de las empresas, sin que la abstención pueda considerarse un «resultado» y mucho menos un «resultado electoral», de lo que puede deducirse que cuando la normativa vigente encomienda al IMAC la proclamación oficial de los resultados no le impone taxativamente la obligación de publicar la abstención producida; c) aun cuando no sería un principio necesario analizar si la resolución impugnada viola los derechos consagrados en los arts. 14 y 23 de la C.E., que sólo aparecen en la demanda «en relación» con el reconocido en el art. 28.1 de la C.E. una vez demostrado que no existe violación de este último precepto constitucional, el Abogado del Estado entiende, en primer lugar, que la presunta violación de aquéllos no se alegó en la vía judicial previa y, en consecuencia, encontraría ahora el obstáculo procesal del art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial procedente; en segundo término, que el art. 23.1 de la C.E., se refiere a los «ciudadanos», entre los que no puede incluirse la CNT, que si bien goza de personalidad jurídica, en modo alguno encaja con aquel concepto; aparte de que ni se ha alegado siquiera que la participación de dicha central sindical en las elecciones sindicales haya sido impedida por nadie o que se haya perturbado su opción de hacer campaña abstencionista, y, por último, que para poder determinar si se ha producido o no una lesión al principio de igualdad se hace necesario preguntarse si alguna otra central sindical, encontrándose en la misma situación que la CNT, ha sido objeto de un trato de favor irrazonable, pregunta que ha de responderse negativamente, ya que a la hora de la proclamación de los resultados electorales objetivamente no están en la misma situación las centrales sindicales que, habiendo participado en el proceso electoral, han obtenido, a través del voto libre y democrático de los trabajadores, representantes, de las que habiendo participado también no los han conseguido y las que no han querido participar.

7. Finalmente, la representación del sindicato demandante insiste en su escrito de alegaciones, presentado el 28 de julio de 1982, en los mismos razonamientos que en la demanda, añadiendo que, a su juicio, existe una contradicción entre las Sentencias impugnadas en el presente recurso de amparo y otras de la propia Sala de la Audiencia Nacional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 2 de abril y de 3 de octubre de 1980, respectivamente, por apreciar estas últimas lesión al derecho de libertad sindical del recurrente en un acto arbitrario de la Administración y negar, en cambio, aquéllas, tal lesión, cuando el favor-disfavor y consiguiente arbitrariedad que resulta de la resolución del IMAC es absolutamente palpable.

8. Por providencia de 16 de marzo de 1983, se señaló para la deliberación y votación del presente recurso de amparo el día 22 de marzo de 1983, celebrándose como estaba acordado.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El tema planteado por la Confederación Nacional del Trabajo en su demanda consiste, sustancialmente, en determinar si la omisión en la publicación de los resultados de las elecciones a representantes de los trabajadores en las empresas, cuya proclamación oficial incumbe legalmente al IMAC, del dato relativo a la cuantificación global del número de votantes respecto al censo electoral total afecta o no al derecho a la libertad sindical consagrado en el art. 28.1 de la C.E.

Pues bien, al margen de que la publicación de tal dato por el IMAC no viene expresamente exigido por el art. 75.5 del Estatuto de los Trabajadores ni por el art. 12 de la Orden de 26 de septiembre de 1980, por la que se aprueban las normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, lo cierto es que el tema queda al margen de la competencia de este T.C. que, como ha puesto reiteradamente de manifiesto en numerosas resoluciones, no está establecido para enjuiciar cuestiones relativas a la legalidad ordinaria de la actuación de los poderes públicos. Su competencia, sin embargo, le obliga a ver si la omisión del dato en cuestión ha supuesto o no una actitud de injerencia de la Administración en relación con la actividad desarrollada por una central sindical (la CNT) o, lo que es lo mismo, si ha habido un trato discriminatorio por parte de la Administración -en este caso, el IMAC- a un sindicato, que se vería así perjudicado -por haber propugnado la abstención en las elecciones- en relación a los demás, que habían participado en dichas elecciones presentando y apoyando sus respectivos candidatos, y todo ello, naturalmente, desde la perspectiva del derecho a la libertad sindical consagrado en el art. 28.1 de la C.E.

2. Antes de seguir adelante conviene precisar que, desde luego, en el ámbito del derecho a la libertad sindical, consagrado en el precepto constitucional referido, se comprende, sin ninguna duda, el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable.

A este respecto, es de destacar que por muy detallado y concreto que parezca el enunciado del art. 28.1 de la C.E., a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerársele como exhaustivo o limitativo, sino meramente ejemplificativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de libertad sindical no agota, en absoluto, el contenido global o total de dicha libertad.

Por otro lado, no puede olvidarse tampoco que, de acuerdo con el art. 10.2 de la propia C.E., las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la misma reconoce han de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre dichas materias ratificados por España y que entre ellos está el Pacto de Derechos Económicos y Sociales de 1966 (art. 8.°) y la Carta Social Europea de 1961 (art. 5.°). Además España ha ratificado el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el cual, tras declarar que las organizaciones de trabajadores (y de empresarios) «tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción», señala con todo énfasis que «las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal».

Los sindicatos tienen, por tanto, el derecho a ejercer libremente sus actividades y a aprobar y poner en práctica sus programas de actuación y, correlativamente, a que los poderes públicos y, en concreto, la Administración, no se interfiera en tales actividades o entorpezca la ejecución de aquellos programas.

3. Centrándonos ahora en el supuesto objeto de la presente Sentencia, hemos de afirmar que la Administración y, en concreto, el IMAC habría actuado contra la libertad sindical a que tiene derecho la CNT como cualquier otro sindicato, si hubiera impedido u obstaculizado la campaña de abstención propugnada por la misma en las elecciones a representantes de los trabajadores en las empresas, impedimento u obstáculo que ni siquiera se afirma por la recurrente que se haya producido en la realidad.

La CNT entiende, sin embargo, que tal impedimento u obstáculo se produce, de hecho y en relación con sus planes futuros de actuación sindical, en la medida en que la resolución del IMAC por la que se hacen públicos los resultados globales de dichas elecciones no recoge el dato relativo a la abstención, que era la postura que ella había defendido y que eso supone no sólo un trato discriminatorio con respecto a las centrales sindicales que habían optado por la participación electoral a través de la oportuna presentación de candidatos recomendando la votación de los mismos y cuyos datos habían quedado reflejados en el número de representantes elegidos, sino también, como se ha dicho ya, una injerencia en la actividad sindical futura de la CNT, cuyas eventuales propuestas de abstención electoral no iban a recibir presumiblemente por la Administración el mismo tratamiento informativo que las propuestas de participación.

Ahora bien, aun reconociendo en abstracto que la existencia de un trato discriminatorio a uno o varios sindicatos con respecto a los demás por parte de la Administración supondría un atentado a los arts. 28.1 y 14 de la C.E. -preceptos que, como ya señalara la Sentencia de este T.C. núm. 65/1982, invocando expresamente tanto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como la suya propia, han de ser examinados conjuntamente-, lo cierto es que ni el recurso de amparo está establecido constitucional y legalmente para evitar eventuales lesiones futuras, respecto de las cuales resulta extemporáneo -como ya afirmó con toda rotundidad la Sentencia de este T.C. núm. 24/1981-, ni la omisión del dato relativo a la abstención electoral en la resolución del IMAC puede reputarse en absoluto de discriminatoria ni, más en general, atentatoria al derecho a la libertad sindical.

Y ello porque, como correctamente señalan las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo también impugnadas en el presente recurso, por un lado, basta para no admitir tal conclusión «con la invocación del hecho notorio de la diversidad de causas de las que puede derivar una actitud de abstención electoral (quizá las más importantes ajenas a una propaganda partidista) y, como consecuencia, que de la falta de constancia de los datos citados no es posible derivar una lesión para el derecho de libertad sindical del sindicato que propugnaba aquella postura» (Sentencia de 8 de octubre de 1981 de la Audiencia Nacional), y por otro lado, «el que sea posible ampliar la información de resultados de las elecciones con más datos no impide, ni siquiera obstaculiza, la fundación de sindicatos ni la afiliación o confederación sindical ni constituye injerencia alguna en los resultados de las elecciones que se mantiene independiente de la información» (Sentencia de 3 de febrero de 1982 del Tribunal Supremo).

De lo anterior se deduce, algo que es fundamental para la resolución del presente recurso de amparo, que la finalidad de la proclamación oficial y ulterior publicación de los resultados globales electorales a que estamos refiriéndonos no es la puramente estadística o meramente informativa al público en general, sino la de constatar oficialmente el quantum de la representatividad de los distintos sindicatos a efectos de negociación colectiva o de cualquier otro supuesto en que sea necesario tenerla en cuenta como se señala explícitamente en el art. 12.3 de la Orden de 26 de septiembre de 1980. La finalidad institucional propia o esencial de tal proclamación y publicación es precisamente la reseñada. Por el contrario, como apunta en sus alegaciones el Ministerio Fiscal, es absolutamente irrelevante desde el punto de vista jurídico la incidencia en el derecho a la libertad sindical de la publicación del dato de la abstención que, por otro lado, no tiene un valor unívoco, como es comúnmente sabido.

4. Se alega finalmente por la recurrente la presunta infracción del art. 23 de la C.E. por relación a la presunta infracción del art. 28.1 de la C.E. Como ya ha quedado demostrado no existe en el presente caso violación de este último precepto y del derecho en él consagrado. Por ello no sería, en rigor, necesario entrar siquiera a considerar la supuesta infracción del art. 23 de la C.E.; pero una observación se impone al respecto para ser rechazada la violación por una clara razón de fondo y es que, como este mismo T.C. tiene ya declarado en varias resoluciones y en especial en la Sentencia núm. 53/1982, el art. 23 de la C.E. tiene como únicos destinatarios de los derechos consagrados en el mismo a los ciudadanos y no a otros entes o sujetos, como en este caso, los sindicatos.

5. Por último, unas observaciones se imponen respecto de la afirmación contenida en la última parte del escrito de alegaciones de la demandante y según la cual habría una contradicción entre las Sentencias impugnadas en el presente recurso y las de 2 de abril y 3 de octubre de 1980, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, respectivamente; contradicción de la que parece deducir implícitamente la recurrente la existencia de una presunta vulneración por las primeras resoluciones judiciales del principio de igualdad.

Pues bien, no existe en absoluto tal contradicción ni, por consiguiente, vulneración del principio de igualdad de trato por la resoluciones impugnadas, ya que los supuestos a que éstas se refieren nada tienen que ver con los que se toman como término de comparación.

En efecto, en la Sentencia de 2 de abril de 1980 -confirmada por la de 3 de octubre del mismo año- se estimó un recurso interpuesto por una Central sindical -el Sindicato Unitario, concretamente- contra la concesión del uso de locales de la AISS a unas organizaciones sindicales y no a otras sobre la base de que la Administración no se había atenido a unos criterios objetivos, lo que el Tribunal considera atentatorio al derecho y a la libertad sindical.

Ahora bien, ni en el supuesto que analizamos se trata de concesión de uso de locales de la antigua Organización Sindical y posterior AISS, ni se trata de repartir prestación alguna entre los Sindicatos constituidos por parte de la Administración, sino, simplemente, de proclamar por un organismo dependiente de éste -el IMAC- unos resultados electorales que, en cuanto tales resultados, es decir, en cuanto reflejen el número de representantes de los trabajadores agrupados por sindicatos, podrán tener incidencia a efectos de negociación colectiva o en otros supuestos en que sea necesario determinar la representatividad de los distintos sindicatos, sin que la abstención tenga, a tales efectos, la más mínima trascendencia desde la perspectiva jurídica.

### F A L L O

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 en nombre de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) y declarar que no han sido violados los derechos constitucionales invocados por la recurrente en la Resolución de 2 de abril de 1981 («Boletín Oficial del Estado» de 14 de abril de 1981) del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC) y en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 1981 y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1982.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de marzo de mil novecientos ochenta y tres.