

STC 99/1983, de 16 de noviembre (Sala Segunda)**Recurso de amparo núm. 251/1982 (RA-161)**Ponente: Magistrado don Antonio Truyol Serra
(B. O. E. de 14 de diciembre de 1983)**Constitución: Art. 28.1 (Derecho de sindicación). Discriminación en la cesión de locales.****COMENTARIO****I. Acto impugnado**

Recurso de amparo interpuesto por la Confederación Nacional del Trabajo contra resoluciones presuntas del Ministerio de Trabajo y sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativas a cesiones de bienes de la desaparecida Organización Sindical.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Declarar el derecho de la entidad recurrente a no ser discriminada en su derecho de libertad sindical en la cesión de uso de locales de la Asociación Institucional de Servicios Socioprofesionales.

III. Jurisprudencia

1. La Administración del Estado ha venido atribuyendo desde el año 1978 a determinadas Centrales Sindicales la cesión en uso y con carácter temporal de locales provenientes de la antigua Organización Sindical, generando una situación que la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), recurrente, considera atentatoria a la libertad sindical (artículo 28.1 CE).

El TC da la razón en este punto a la CNT, empleando para ello la siguiente argumentación:

En sí misma considerada, la cesión de locales a unas Centrales Sindicales para el ejercicio de las funciones que les son propias no puede considerarse atentatoria a la libertad sindical, «siendo tal cesión un medio que el Estado ha considerado útil para favorecer el cumplimiento de la función que en un régimen democrático se atribuye a los sindicatos en beneficio no sólo de los intereses de los trabajadores, sino del interés público, que reclama unas organizaciones sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción». Pero la situación creada conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiadas en relación con las excluidas, que origina una vulneración de la *libertad sindical*, tanto individual, por influir en el ánimo de los trabajadores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de

medios de acción que a otras se niegan e infringir la prohibición de intervención de autoridades públicas en menoscabo de los derechos derivados de la libertad sindical, que establece tanto la legislación interna española (art. 1.3 de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de asociación sindical) como la normativa internacional (art. 3.2 del Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical). A la Administración Pública correspondía mostrar que el trato diferente impugnado no fue discriminatorio ni irrazonable, pero no lo ha hecho (ver STC 23/1983, de 25 de marzo, en BJC 24, página 382).

La existencia de tal situación hace que no se pueda admitir la excepción de falta de legitimación activa de la entidad recurrente, suscitada por las otras partes. Tal excepción se hace sobre la base de que no fue denegada a la CNT ninguna petición concreta de utilización de locales. Sin embargo, la lesión de que el sindicato recurrente se queja no consiste tanto en que se le prive del derecho a usar los mencionados locales sino en que es discriminado y, por ende, legitimado para la impugnación por estar afectada su esfera de intereses jurídicamente protegidos [2 y 3].

2. A pesar de lo anterior, el TC no puede otorgar el amparo, porque lo que la CNT solicita es la anulación de los actos de cesión de locales y tales actos en sí mismos no vulneran la libertad sindical.

En efecto, lo que atenta a la libertad sindical es que la cesión se haya hecho con exclusividad, y eso sólo podría ser conseguido mediante un mandato a la Administración para que subsanara su error. Ahora bien, esto no lo pide el recurrente, y el TC no puede sustituirle en ello. «El artículo 55 de la LOTC faculta al Tribunal a realizar algún o algunos de los pronunciamientos que contiene, confirmando a la sentencia que otorgue el amparo una *flexibilidad* que es especialmente intensa en lo que se refiere a la determinación del instrumento adecuado para el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho. Pero si esta flexibilidad permite al Tribunal subsanar de oficio una eventual imprecisión en la solicitud de amparo, para adoptar medidas acordes con la vulneración realmente producida, no alcanza hasta el extremo de poder sustituir el "petitum" de la parte y con ello el objeto del proceso» [4 y 5].

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 y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 251/1982, interpuesto por el Procurador don Felipe Ramos Cea, asistido por el Letrado don Gonzalo Prego Fernández, en nombre de Confederación Nacional del Trabajo, contra resoluciones presuntas del Ministerio de Trabajo y sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, relativas a cesiones de bienes de la desaparecida Organización Sindical.

Han sido parte en el asunto el Abogado del Estado y el Fiscal general del Estado, y en calidad de coadyuvantes las Centrales Sindicales Unión General de Trabajadores (UGT), representada por la Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez y asistida por el Letrado don Sergio Ernesto Santillán Cabeza; Con-

federación Sindical de Comisiones Obreras (CC. OO.), representada por la Procuradora doña Josefa Motos Guirao y asistida por el Letrado don Miguel González Zamora, y Unión Sindical Obrera (USO), representada por la Procuradora doña María del Carmen Otero García y asistida por el Letrado don Manuel Alonso García, y ha sido ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito de 2 de julio de 1982, que tuvo entrada en este Tribunal el 6 del mismo mes, don Felipe Ramos Cea, Procurador de los Tribunales y de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), formuló, en nombre y representación de ésta, recurso de amparo constitucional contra el acto presunto atribuido al Ministro de Trabajo, denegatorio de la solicitud formulada el 16 de junio de 1982 (debe ser 8 de junio de 1981) por don José María Bondía Román, en nombre de la CNT, confirmado por sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 12.867 y por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la apelación 39.491/1982, en recursos seguidos a instancia de esta representación contra el menciona-

do acto presunto del Ministro de Trabajo y por considerarla contraria al derecho de libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución Española (CE). La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Desde el año 1978 la Administración ha venido cediendo a distintas organizaciones sindicales y profesionales elementos patrimoniales procedentes de la extinta Organización Sindical, «sin cobertura legal alguna» y difíciles, si no imposibles, de probar para esta parte, «dado el carácter semisecreto con que se llevan a cabo».

b) Con fecha 2 de abril de 1980, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia en el recurso número 41.446, posteriormente confirmada por la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1980 (apelación 36.596/1980), en recurso seguido a instancia del Sindicato Unitario (SU), en la que, además de declararse probado el hecho de las cesiones del uso de locales de la desaparecida Organización Sindical a favor únicamente de determinadas centrales sindicales, se admitió que si bien las cesiones invocadas no son suficientes para la condena a la entrega de locales al Sindicato Unitario, por tratarse de precedentes en contra de la Ley, sí lo son para poner de relieve un atentado ilegítimo a la libertad sindical, y concretamente del SU, porque conceder a unas organizaciones y negar a otras sin sujeción a criterios objetivos es arbitrario, y porque esa arbitrariedad se traduce en un favor y desfavor, igualmente arbitrarios, hacia los Sindicatos.

c) A la vista de las sentencias citadas, y no habiéndose dictado por la Administración las normas de desarrollo del artículo 3.º, 1, c), del Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, su representado se vio ante la imposibilidad legal de solicitar administrativa o jurisdiccionalmente la entrega de locales y en situación de desigualdad respecto a las centrales sindicales beneficiarias de anteriores cesiones.

d) En consecuencia, la CNT, y en su nombre su Secretario general, don José María Bondía Román, solicitó del Ministro de Trabajo, con fecha 8 de junio de 1981, y al amparo de los artículos 47, 1, c), y 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), que fuesen declaradas nulas de pleno derecho las cesiones de locales procedentes de la extinta Organización Sindical, efectuadas a lo largo de 1978, 79, 80 y 81 a favor de determinadas centrales sindicales, por haberse hecho obviando la fórmula de remisión a normas futuras del artículo 3.º, 1, c), del Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, y violando los derechos constitucionales de la libertad sindical, igualdad ante la Ley y el principio de objetividad de la Administración (artículos 28.1, 14 y 103.1 de la CE).

e) Transcurridos veinte días y denegada la solicitud presuntamente por silencio administrativo, a tenor del artículo 8.º, 1, de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, esta representación interpuso, con fecha 20 de julio de 1981 y ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recurso contencioso-administrativo contra la mencionada denegación presunta, por entender que atentaba contra el derecho fundamental a la libertad sindical que concierne a la CNT.

f) Admitido a trámite el recurso el 21 de julio y remitido por la Administración un expediente que, unido a la dificultad de prueba, dejaba a esta parte en práctica indefensión, esta representación articuló su demanda con fecha 13 de noviembre siguiente, demanda en la que, entre otros extremos, se pedía «se declare la nulidad de pleno derecho de las cesiones,

entregas o adscripciones de bienes, derechos, acciones y metálico procedentes de la desaparecida Organización Sindical, efectuadas por la Administración entre los años 1978 y 1981 a favor de distintas entidades sindicales y organizaciones profesionales, cualquiera que sea el título o concepto, por haberse realizado prescindiendo de criterios objetivos y discrecionalmente y por atentar dicha situación contra el derecho fundamental a la libertad sindical que concierne a la Confederación Nacional del Trabajo».

g) Con fecha 25 de febrero de 1982, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia desestimatoria del recurso número 12.867, considerando principalmente que el Sindicato recurrente «no ha intentado siquiera demostrar haber solicitado de la Administración en algún momento la entrega o adscripción de locales que se hacían a otros sindicatos, y menos aún que le hubiese sido denegada arbitrariamente su petición, sin la cual no es posible afirmar que la actitud de la Administración al adjudicarlos a otros Sindicatos y no al recurrente significase una marginación en contra del derecho invocado».

h) Recurrída en apelación (número 39.491) la sentencia de referencia con fecha 7 de abril, al amparo del artículo 9.º de la mencionada Ley 62/1978, la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó, con fecha 21 de mayo de 1982, sentencia desestimatoria por considerar que el acto administrativo recurrido es indeterminado, impreciso, inidóneo e inejecutivo.

2. El recurso de amparo se basa en los siguientes fundamentos de derecho.

A) Arranca de la «aproximación previa» de que, según la parte recurrente, de la combinada aplicación del Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, que creó la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS), del Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, y de la antes mencionada sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de abril de 1980, se deduce que el llamado Patrimonio Sindical Acumulado es de titularidad pública; que la Administración está facultada «ad intra» para entregar a los sindicatos locales procedente de la Organización Sindical e incorporados inicialmente a la AISS; que las adscripciones consiguientes habrán de serlo bajo modalidad que asegure la titularidad pública, así como el destino o afectación a las necesidades típicas de las asociaciones sindicales, y que tales adscripciones habrán de llevarse a cabo mediante regladas actuaciones y resoluciones que encuentren en la norma legal su medida y a cuyo fin el artículo 3.º, 1, c), del Real Decreto-ley 19/1976 previene se dicten normas de desarrollo.

B) La actuación de la Administración vulnera el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 de la CE) y los principios de igualdad ante la ley y de la ley (art. 14) y de objetividad de la Administración (art. 103.1), por cuanto cedió de forma gratuita unos locales de titularidad pública a determinadas centrales sindicales sin sujeción a norma legal alguna ni a criterios objetivos, sin publicidad y sin que conste la existencia de peticiones formales por parte de los sindicatos beneficiarios.

C) La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional vulnera, con la sentencia de 25 de febrero de 1982, el mismo derecho fundamental y principios que la Administración y, además, el contenido en el artículo 24.1 de la CE en lo referente a que en ningún caso puede producirse indefensión. A mayor abundamiento, el argumento principal que se esgrime para desestimar el recurso (ausencia de

petición de entrega de locales por la recurrente y consiguiente inexistencia de negativa arbitraria que perfile la vulneración del derecho a la libertad sindical supone, de un lado, una consideración contraria al principio de la igualdad de la ley (art. 14 de la CE), al dar por buenas las cesiones efectuadas en condiciones de absoluta ilegalidad y en contradicción con la sentencia de la misma Sala de fecha 2 de abril de 1980, y de otro, una forma de entender la existencia de lesión al derecho de libertad sindical rígida y rituarial. Se produjo asimismo un agravio comparativo, por cuanto en el recurso que dio lugar a la referida sentencia la Sala accedió a que se hiciesen alegaciones por las partes después del período de prueba (aunque el expediente administrativo no llegara fuera de plazo) y la Sala acordó la práctica de diligencias para mejor proveer, mientras en el recurso seguido a instancia de la CNT ante la misma Sala por el mismo motivo de fondo (cesión de locales) y con la misma dificultad probatoria, no se concedió ni una cosa ni otra, produciéndose indefensión, violándose con ello el artículo 24.1 de la CE.

D) La Sala Tercera del Tribunal Supremo vulnera, con su sentencia de 21 de mayo siguiente, el mismo derecho fundamental y principios que la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de febrero, al confirmar la sentencia de la Audiencia y argumentar la desestimación del recurso por la vía de la indeterminación del acto administrativo recurrido, produciendo la indefensión de esta parte.

E) En su virtud, el demandante, por violación de los artículos 28.1 y 24.1 de la CE, en relación con los artículos 7.º, 14 y 103.1 del mismo texto, pide se declare «contraria a derecho la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por esta parte el 16 de junio de 1981» y «la nulidad de pleno derecho de las cesiones, entregas o adscripciones de bienes, derechos, acciones y metálico procedentes de la desaparecida Organización Sindical efectuadas por la Administración entre los años 1978 y 1981 a favor de distintas entidades sindicales y organizaciones profesionales, cualquiera que sea el título o concepto, por haberse realizado prescindiendo de normas legales, criterios objetivos y discrecionalmente y por atentar dicha situación contra el derecho fundamental a la libertad sindical que concierne a mi representada y a los principios de igualdad ante la ley y de la ley y la objetividad de la Administración, condenando a la Administración a estar y pasar por dicha declaración y a que deje sin efecto las cesiones de elementos patrimoniales procedentes de la Organización Sindical y efectuadas entre 1978 y 1981 a favor de distintos sindicatos y organizaciones profesionales».

3. La Sección, por providencia de 16 de septiembre de 1982, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), recabar, en el plazo de diez días, del Ministerio de Trabajo la remisión del testimonio de las actuaciones practicadas con motivo de la solicitud presentada por la CNT el 16 de junio de 1982; del Tribunal Supremo, la del testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación número 39.491/1982, y de la Audiencia Nacional, la del testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo número 12.867/1982, emplazándose a quienes hubiesen sido parte en las respectivas actuaciones para que en el plazo de diez días puedan comparecer ante este Tribunal Constitucional y en el presente proceso de amparo.

4. Por providencia de 19 de enero de 1983, la Sección, a la vista de la comunicación de la Oficina de Asuntos Sindicales del Ministerio de Trabajo de 29 de diciembre de 1982, según la cual «no se ha practicado actuación alguna relativa al recurso número 251/1982 que nos interesa», acordó reiterar de dicho Ministerio la remisión de las actuaciones que establece el artículo 51 de la LOTC y tener por personado en este recurso al Abogado del Estado.

5. Por providencia de fecha 6 de abril de 1983, la Sección acordó dirigir sendas comunicaciones a las centrales sindicales Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CC. OO.) y Unión Sindical Obrera (USO), señalándoles que, pudiendo resultar afectados sus derechos e intereses, podían personarse en este recurso en el plazo de diez días.

6. Por providencia del 27 del mismo mes, la Sección acordó tener por comparecidas y partes con los requisitos complementarios que respectivamente les indicaba a las antedichas centrales sindicales, y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado, Procuradores don Felipe Ramos Cea, en representación de la demandante Confederación Nacional del Trabajo; doña Elisa Hurtado Pérez, en representación de la Unión General de Trabajadores; doña Josefa Motos Guirao, en representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, y doña María del Carmen Otero García, en representación de Unión Sindical Obrera, condicionado el trámite, respecto de ésta, a la aportación de poder que podrá efectuar con el escrito de alegaciones, dentro de cuyo plazo podrán presentar las alegaciones que estimen convenientes.

7. a) El Ministerio Fiscal, en escrito de 12 de mayo, hace observar que, al no haberse producido previamente por parte de la Confederación Nacional del Trabajo ninguna petición de adscripción de locales que se hacían a otros sindicatos, no se puede afirmar que exista una lesión de un derecho reclamado y no concedido, y señala que, si bien no se pide nulidad de unas resoluciones que se hayan adoptado quebrantando unos derechos fundamentales, sino que son dichas resoluciones, a juicio del demandante, las que crean una situación atentatoria contra esos derechos fundamentales, es forzoso pensar que la Confederación Nacional del Trabajo entiende que ha sido objeto de discriminación al no recibir lo que a otros se ha dado.

b) Por lo que no se atañe a la falta de tutela judicial, que produjera indefensión, no ha habido tal en el sentir del Ministerio Fiscal, por el mero hecho de que las dos sentencias impugnadas no estimase la petición que se formuló.

c) En cuanto a la violación de la libertad sindical, imputable a la denegación presunta, indica el Ministerio Fiscal que el Ministerio de Trabajo distribuya más o menos arbitrariamente parte del patrimonio sindical puede atentar contra la igualdad de los sindicatos, pero no contra la libertad de éstos. Y si se entiende que el principio de igualdad ante la ley ha podido ser conculcado por la Administración, el derecho que importa al recurrente, de participar en régimen legal de libertad en el patrimonio sindical, queda suficientemente salvaguardado sin tener que recurrir a la alegación de una restricción de la acción sindical, que él cree que no se da. La argumentación del recurrente procede tal vez de la declaración de la Audiencia Nacional en su sentencia de 2

de abril de 1980, en caso de innegable semejanza con el presente, pero que entiende no es demasiado afortunada, porque igualdad y libertad sindical, sin perjuicio de que puedan venir sobrepuestas en algunos casos como el presente, no son nociones que se confundan ni estén en relación de dependencia.

d) Refiriéndose al tercer derecho sedicentemente violado, de igualdad ante la ley, estima el Ministerio Fiscal que la actuación de la Administración, dando a unos lo que a otros no, sin explicar las razones de este diverso tratamiento, es arbitraria y discriminatoria, salvo que se acredite que los supuestos de hecho de que se parte (nula o mínima implantación obrerista de un sindicato, por ejemplo) hacen bueno un tratamiento diferente, extremo que, en todo caso, corresponde probar a la Administración. Ahora bien, esta conclusión puede hacerse con carácter general, pero no cabe derivar de ella la infracción del derecho fundamental de la CNT a recibir un trato igual a los demás sindicatos, habida cuenta de que por su parte no se ha formulado petición alguna al Ministerio de Trabajo para recibir también cesión gratuita y temporal de locales. De ahí que, independientemente de cuál haya sido el comportamiento de la Administración, no queda dentro del proceso de amparo constitucional [art. 55, 1, c), LOTC] restablecerse al recurrente en su derecho, que nunca le fue desconocido por la simple razón de que no lo pidió, y que consiguientemente el Tribunal Constitucional no puede, sin previa declaración de derecho constitucional desconocido o restringido, declarar la nulidad de unas cesiones.

De todo lo cual concluye que no hay lugar al amparo demandado, solicitando de este Tribunal una declaración en este sentido.

8. El Abogado del Estado, en escrito de 13 de mayo, solicita asimismo una sentencia desestimatoria sobre la base de los siguientes argumentos:

a) El presente recurso puede calificarse de «amparo mixto», ya que en la intención del recurrente se configura como amparo de los del artículo 43 de la LOTC (contra la denegación presunta, por silencio, de la petición de nulidad de unas indeterminadas cesiones de locales) y, además, como amparo de los del artículo 44, pues el fundamento V, C) (párrafos tercero y cuarto) de la demanda acusa a la sentencia de la Audiencia Nacional de una autónoma infracción del artículo 24.1 de la CE. De ahí que las cuestiones planteadas se reduzcan a dos: si la Audiencia Nacional violó inmediatamente el artículo 24 de la CE, supuesto que no existan óbices previos al fondo que impidan examinar este punto en cuanto al fondo, y si la denegación presunta viola el artículo 28.1 de la CE (cuestión claramente del art. 43).

b) La primera cuestión es cuestión no planteada en modo procedente en la vía judicial previa, pues ni ante la Audiencia Nacional ni, sobre todo, en el «escrito razonado» de apelación (art. 9.º, 2, de la Ley 62/1978) de fecha 7 de abril de 1982 e invocó para nada el artículo 24.1 de la CE, ni se planteó cuestión alguna que tuviera que ver con el imaginario «agravio comparativo» al que se refieren los párrafos tercero y cuarto del fundamento V, C) de la demanda.

A mayor abundamiento, no hay indefensión en violación del artículo 24.1 de la CE por el hecho de que el Tribunal no practicara una diligencia para mejor proveer (que, a diferencia de lo que ocurrió en el «recurso del SU», no fue siquiera sugerida por la parte), pues su práctica está entregada al prudente arbitrio del Juez. En cuanto a que no se accedió a la «solicitud de ampliación del expediente administrativo», la demanda carece de todo razonamiento

y no emerge, por consiguiente, ningún «agravio comparativo» con respecto a la tramitación del aludido recurso del SU.

c) En lo concerniente a la cuestión de las «cesiones de locales», en relación con el derecho del artículo 28.1 de la CE, tras analizar la doctrina del Tribunal Constitucional y la dimanante del «contexto internacional» en que este derecho se inserta, y a la existencia, junto a la libertad sindical positiva, de la «negativa», consistente en que la Administración «no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquella de modo arbitrario o irrazonable» (sentencia 23/1983, de 25 de marzo, entre otras), hay que conectar la eventual violación del artículo 28.1 sólo con la «cesión de locales» (la única a que se refiere la sentencia de la Audiencia Nacional) y no de «bienes, derechos, acciones y metálico» de los que habla el suplico de la demanda contencioso-administrativa (manifiestamente «cuestión nueva» en lo que excede de las cesiones de locales).

Pues bien, lo que aquí interesa en concreto es si la denegación por silencio de la petición de la CNT, tal como fue formulada, violó o no los artículos 28.1 y 14 de la CE, y es posible que la cuestión haya sido inadecuadamente planteada por la actora (que obviamente debe pechar con las consecuencias desfavorables del mal planteamiento) en modo tal que no permita pasar a enjuiciar lo que a todas luces constituye el problema de fondo. La CNT no debía desconocer que el procedimiento de revisión de oficio del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) es inepto para todo lo que no sea declarar la nulidad de un acto administrativo concreto o de una serie de actos administrativos concretos, o sea, aquí, de una serie de cesiones de locales perfectamente individualizadas. Al convertirse la CNT en defensora de ordenamiento jurídico conculcado se veía constreñida a pedir la declaración de nulidad de todas las cesiones a través del artículo 109 de la LPA, lo cual plantea considerables problemas jurídicos, como el de si la CNT podía reputarse «interesado» en el sentido del artículo 109 de la LPA y si, planteado el problema de este modo, no se convierte en una mera cuestión de legalidad.

Según el Abogado del Estado, hay aquí una suerte de alternativa férrea que difícilmente puede romperse: 1) Si aceptamos en su literalidad los términos en que la CNT ha planteado el asunto, nos reducimos a discutir una cuestión de legalidad, a saber: si las cesiones efectuadas tenían cobertura legal suficiente (e incluso si la necesitaban); 2) si, yendo más allá de las palabras de la actora, prescindimos de su modo de presentar el problema para preguntarnos si la CNT fue discriminada constitucionalmente o no en cuanto a la cesión de locales, el posible otorgamiento de amparo habría de concretarse en reconocer que la CNT debía haberse beneficiado de las cesiones gratuitas, que es justo lo que la CNT no quiere. Por ello, tal y como ha planteado el asunto la CNT, el tema de la discriminación ha quedado en un segundo plano y sin articular y ha pasado a primer plano un punto de mera legalidad. Y ocurre que la cuestión «secundaria» o implícita de la discriminación (sin embargo, la única relevante en el presente amparo) no puede abordarse en este recurso precisamente por falta de adecuado planteamiento por parte de la actora, sobre la que pesaba la carga de plantearla. Supuesta la licitud constitucional del auxilio económico estatal a los sindicatos (mediante cesión gratuita del uso de locales), el problema que surge es el de la elección de un criterio que asegure que no se producirán discriminaciones en lesión de

los artículos 28.1 y 14 de la CE, por ejemplo —el de «organizaciones más representativas», que de hecho es el que se afirma haber seguido—, y la CNT (como en su día el SU) debería haber razonado que con arreglo a este criterio se le había discriminado.

9. La recurrente, con fecha 16 de mayo, comunicó que por vía de alegaciones se ratifica en todo en su escrito de recurso de amparo de 2 de julio de 1982.

10. La Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre de la UGT, despachó el trámite de alegaciones en escrito de 25 de mayo de 1983, cuyo tenor, resumido, es el siguiente:

a) Entre las cuestiones controvertidas y de difícil solución de la sociedad española en la configuración del sindicalismo democrático durante el período «de la transición» está sin duda la del llamado «patrimonio sindical», surgida como consecuencia de la desaparición de la Organización Sindical del anterior régimen y la aparición de los sindicatos constituidos al amparo de la nueva legislación. Dicha cuestión, desde 1978 hasta la fecha, no ha recibido todavía una solución definitiva, sino que por la Administración se realizaron autorizaciones de uso de inmuebles a los sindicatos más representativos para que éstos los utilizaran conforme a su destino en beneficio de todos los trabajadores. Son estas concretas autorizaciones las que hay que analizar y no genéricas «cesiones y metálico», que nunca se han producido.

b) En cuanto a los hechos, las autorizaciones temporales de uso se encuadraron en la normativa vigente y tuvieron cumplido conocimiento de ellas todas las personas y asociaciones interesadas. La sentencia de la Audiencia Nacional en el recurso número 41.446, a que hace constante alusión la recurrente, no es aplicable al presente caso, pues el sindicato recurrente no solicitó la autorización de uso de locales. La CNT no estuvo imposibilitada en momento alguno para formular las vicisitudes que estimó convenientes, y no es cierto que quedara en «situación de desigualdad» o «de discriminación», dado que las autorizaciones de uso se concedieron a los sindicatos más representativos, según criterio perfectamente constitucional. Ni sufrió indefensión la central sindical que solicita el amparo, pues ha ejercido todas las vías judiciales que estimó procedentes. Y ante su negativa a solicitar autorización de uso de locales, los recursos jurisdiccionales ejercidos y el presente de amparo carecen de objeto.

c) Pasando a los fundamentos de derecho, estima UGT que la demanda incurre en los supuestos de los artículos 46, 1, b), y 50, 1, b), de la LOTC por falta de legitimación activa y carecer de la precisión que dicho artículo requiere, dada la amplitud, generalidad e inconcreción del peticum.

d) Subsidiariamente admite la UGT que, si bien la solución «definitiva» del problema requerirá indudablemente de una Ley conforme a los criterios del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), expresados en el caso número 900, no tienen ese carácter las «medidas transitorias» provisionales, realizadas ante la evidente necesidad de dotar a los sindicatos más representativos de mínimas facilidades para su funcionamiento hasta que se llegue a aquélla.

e) Sorprende que alguien base una reclamación en que se le niega algo que se obstina en no solicitar, y no parece que deba merecer amparo judicial la negativa actitud de quien sólo pretende que se prive a los demás de lo que no quiere solicitar adecuadamente.

f) La actuación de la Administración no fue discriminatoria, puesto que se basó en el único criterio posible en un régimen de pluralidad sindical: la atribución a los sindicatos más representativos, habiendo sido el concepto de «sindicato más representativo» admitido por el Tribunal Constitucional en las sentencias 53/1982, de 22 de julio; 70/1982, de 29 de diciembre, y 36/1983, de 11 de mayo, así como la constante manifestación de que sólo se incurre en desigualdad discriminatoria si no se actúa sobre la base de principios objetivos y razonables. Las autorizaciones en cuestión no están prohibidas por el Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre.

g) No se ha vulnerado el derecho fundamental de la CNT a la libertad sindical, cuyo contenido esencial implica, según la ya citada sentencia de este Tribunal de 11 de mayo de 1983, «la libertad para el ejercicio de la acción sindical, comprendiendo en ella todos los medios lícitos», y no se aduce acto de la Administración o de particular que le haya impedido u obstaculizado a la recurrente este ejercicio.

h) No ha sido vulnerado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 25 de febrero de 1982, el artículo 24.1, pues la declaración de pertinencia de una prueba, así como la disposición de una medida para mejor proveer, es facultad del Tribunal, y la CNT ha gozado de todas las garantías procesales que la legislación concede. Que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 21 de mayo de 1982, haya incurrido en la misma vulneración se afirma con una argumentación tan leve que impide un comentario más extenso.

En conclusión, la UGT solicita de este Tribunal que declare inadmisibile el recurso o, subsidiariamente, se desestime.

11. También es inadmisibile y desestimable el presente recurso de amparo para doña Josefa Motos Guirao, en representación de la Confederación Sindical de CC. OO., cuyo escrito de alegaciones lleva fecha 24 de mayo de 1983.

a) El recurso es inadmisibile para Comisiones Obreras; de un lado, porque se apoya en unos hechos que no han sido recogidos como probados por las resoluciones recurridas, pretendiendo que este Tribunal las acepte como probados, y de otro, porque no existe en él una pretensión concreta, determinada y precisa, en virtud de que no se han señalado a lo largo de todo el procedimiento administrativo y de recurso contencioso-administrativo actos administrativos singulares, concretos y determinados, objeto de los sucesivos recursos jurisdiccionales.

b) No obstante, la trascendencia social y sindical del asunto impone entrar en el fondo. En relación con los hechos, no han existido cesiones, adscripciones ni entregas de bienes del denominado patrimonio sindical, sino (y así se deduce de modo fehaciente e inequívoco de la misma prueba documental) autorizaciones para uso por tiempo determinado, no irreversible y definitivo de determinados locales de modo gratuito, con un criterio objetivo consistente en los sindicatos que, según nuestra normativa laboral (disposición sexta final del Estatuto de los Trabajadores), son representativas. La importancia que la Confederación Nacional de Trabajadores da a la sentencia de 2 de abril de 1980 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en recurso promovido por el SU, es injustificada, pues en vez de fundarse en el fallo se funda en un aspecto parcial incorporado a sus considerandos, dándole una aplicación a los casos concretos que no tiene: la sentencia se refiere en términos generales y globales a

las posibles cesiones, adscripciones o entregas definitivas de locales, no a los actos que concretamente se han producido de autorizar el uso a título gratuito y por tiempo cierto de un determinado bien del patrimonio sindical. Y no es cierto que la Confederación Nacional de Trabajadores se viera imposibilitada para solicitar uso y disfrute durante un plazo temporal de un determinado bien del patrimonio sindical, sobre lo cual no existe prohibición legal. La solución duradera, por otra parte, no consiste en que las autorizaciones provisionales y en precario de uso de locales procedentes de la Organización Sindical se declaren nulas, sino que consistiría en la regulación legal adecuada, que, a juicio de Comisiones Obreras, debería adoptar la forma de una ley orgánica, siendo válido entre tanto el remedio provisional y transitorio consistente en las citadas autorizaciones, como señala la misma sentencia, que como causa de pedir señala la Confederación Nacional de Trabajadores. No se ha producido, pues, atentado a la libertad sindical de la Confederación Nacional de Trabajadores, ya que los hechos de que parte no han existido, y no ha solicitado la autorización para uso de un determinado local de modo temporal del patrimonio sindical. No hubo indefensión en el expediente administrativo, y la Administración se ha limitado a algo para lo que tiene una habilitación legal, constituyendo la representatividad un criterio objetivo contemplado, como ya se dijo, en el Estatuto de los Trabajadores. Es, por último, absolutamente incierta la afirmación de la Confederación Nacional de Trabajadores de que no consta la existencia de peticiones formales por parte de los beneficiarios.

c) Entrando en los fundamentos de derecho, hace hincapié Comisiones Obreras en la falta de legitimación activa en el recurrente, por no poder invocar un interés legítimo, al no haber solicitado nunca autorización para uso temporal de locales. Y si el recurso tuviere por objeto la impugnación directa de disposición de carácter general, están legitimadas las entidades de derecho público y no los particulares (artículo 28 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa). De ahí la referencia del Tribunal Supremo en su sentencia a que se impugnan los actos imprecisos e indeterminados.

De la combinada aplicación de las disposiciones relativas al patrimonio sindical se puede deducir: que son bienes de dominio público, no pertenecientes al patrimonio del Estado, ya que están afectados a un fin público determinado y, en consecuencia, excluidos de la Ley del Patrimonio del Estado (artículo 1.1 de ésta), y su finalidad es la específica que los sindicatos cumplen en función del artículo 7 de la CE; que las adscripciones, entregas o cesiones que la Administración realice habrán de serlo bajo modalidades que aseguren la aplicación a las necesidades típicas de los sindicatos, y en tanto se efectúen éstas mediante normativa legal al efecto, la Administración tiene facultades «ad intra» para autorizar provisionalmente y por tiempo determinado el uso transitorio de estos locales por los sindicatos representativos; que las adscripciones o cesiones eventuales de carácter definitivo habrán de llevarse a cabo no mediante normas de desarrollo del Real Decreto-ley 19/1976, sino que, en la medida que éstas afectan al contenido esencial de la libertad sindical, han de ser reguladas mediante ley orgánica. Ahora bien, es un hecho que tales adscripciones de bienes y locales, en contra de lo que erróneamente pretende la Confederación Nacional de Trabajadores, no han existido, y que la Administración, desoyendo las demandas sindicales continuamente, ha aplicado el remedio suficiente, transitorio y provisional antes descrito. La actuación de la Administración, en la medida en

que no se dicten las mencionadas normas sobre el patrimonio sindical, puede frustrar un fin y establecer obstáculos en vez de removerlos y crear condiciones adecuadas (artículo 9 de la CE) para garantizar el ejercicio del contenido esencial de la libertad sindical. Pero este reproche fundado no sirve de justificación para una actuación peor, que sería si la Administración no pudiese entre tanto aplicar remedios coyunturales que coadyuven a que los sindicatos representativos y que soliciten medios y facilidades puedan cumplir con su finalidad, garantizada por los artículos 7 y 8 de la CE. Esta actuación provisional no constituye una injerencia, puesto que las autorizaciones en cuestión no se han realizado arbitrariamente.

Por último, el artículo 24 no se puede entender como derecho a una resolución favorable, quedando reservado al Juez decidir la práctica de diligencias para mejor proveer que soliciten las partes.

En virtud de lo alegado, CC. OO. solicita de este Tribunal se declare la inadmisibilidad de este recurso o, subsidiariamente, se deniegue.

12. Por escrito de 24 de mayo de 1983, doña María del Carmen Otero García, en nombre de la USO, formuló las alegaciones siguientes:

a) En cuanto a los hechos, fueron concedidos en uso, por el plazo de un año y para la utilización conveniente a sus fines propios y a título gratuito, determinados locales a la USO, corriendo a cargo del cesionario los gastos de mantenimiento y reparaciones. Por tal vía, y con tales características, se hicieron idénticas cesiones del patrimonio de la antigua Organización Sindical a otras centrales sindicales, siempre sin transmisión alguna de propiedad. Al parecer, la CNT formuló solicitud ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 16 de junio de 1981, en petición de nulidad de las cesiones llevadas a cabo por la Administración a que se ha hecho referencia, sin obtener contestación expresa.

b) La alegación única de la USO se formula en los términos siguientes: la cesión de locales otorgada por la Administración a la USO es una pura y simple cesión de uso o utilización y no implica transmisión alguna de propiedad ni prejuzga en ningún sentido la decisión que pueda recaer en su día sobre la titularidad de los bienes integrantes del patrimonio de la extinguida Organización Sindical. En consecuencia, en los actos de cesión no ha existido vulneración de los artículos 24.1 y 28.1 de la CE. Dadas las condiciones de la cesión, es claro que no puede hablarse en tal supuesto: ni de una vulneración del principio de igualdad ante la ley, en cuanto nos encontramos ante puros actos discrecionales de la Administración, no reglados, y que en modo alguno prejuzgan ni el destino definitivo de los bienes ni la existencia de una negativa a reconocer posibles derechos de cesión a favor de la entidad recurrente, ni de la falta de tutela efectiva por parte de los Tribunales o de creación de situación de indefensión, en la medida en que la tramitación de los procesos jurisdiccionales llevados a efecto por la entidad recurrente en amparo, lo ha sido en función de la inexistencia de actos administrativos propiamente dichos, carentes, como señala la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de determinación, precisión, idoneidad y ejecutividad, con lo que difícilmente cabe articular la imputación de una ausencia de pruebas o de una indefensión que en ningún caso puede haberse producido, como lo demuestra la circunstancia de los documentos obrantes en las actuaciones y en los que se especifican los locales cedidos y las condiciones (uniformes por lo demás) de

tal cesión; ni afecta tampoco al derecho de libertad sindical (art. 28.1 de la CE), en cuanto aparece indemostrada la negativa de la Administración a reconocer la cesión de determinados inmuebles en favor del sindicato recurrente. El planteamiento de éste elimina la posibilidad de hablar de un atentado a la libertad sindical en la medida en que el sindicato recurrente no se ha visto discriminado por el hecho de una negativa a acto expreso de rechazo de la petición que nunca ha formulado.

Por todo ello, USO solicita se deniegue el amparo solicitado al no haberse vulnerado por la sentencia objeto del presente amparo los artículos 14, 24.1 y 28.1 de la CE, «sin perjuicio, por supuesto, de que en iguales condiciones que a las entidades que hasta el presente momento le han sido cedidos por la Administración, en uso y disfrute de los mismos, determinados locales o bienes, lo sean también a la Confederación recurrente».

13. Por providencia de 6 de julio de 1983, la Sala acordó unir a las actuaciones de los escritos presentados por el Ministerio Fiscal y por los Procuradores don Felipe Ramos Cea, en representación de la central sindical demandante; doña Elisa Hurtado Pérez, doña Josefa Motos Guirao y doña María del Carmen Otero García, en representación, respectivamente, de las centrales sindicales UGT, Confederación Sindical de Comisiones Obreras y USO, así como por el Abogado del Estado, todos ellos en el trámite de alegaciones del artículo 52 de la LOTC, y señalar para la deliberación y votación de este recurso el día 21 de septiembre de 1983, en que se inició la deliberación.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo, interpuesto por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), ofrece peculiaridades derivadas del modo específico en que el problema se planteó inicialmente ante la Administración y posteriormente ante los Tribunales.

Según se desprende de los hechos, que no han sido atacados por ninguna de las partes comparecientes en el recurso, la Administración del Estado ha venido atribuyendo desde el año 1978 a determinadas centrales sindicales la cesión en uso y con carácter temporal de locales provenientes de la antigua Organización Sindical, generando una situación que la Confederación recurrente consideró atentatoria a la libertad sindical (art. 28.1 de la Constitución Española, CE) y a los principios de igualdad ante la ley y de objetividad de la actuación administrativa (artículos 14 y 103.1 de la misma). A reparar tal situación se dirigió la actividad jurídica de la recurrente, pero es de destacar que, lejos de reclamar para sí igual derecho que el reconocido a la Unión General de Trabajadores (UGT), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC. OO.) y Unión Sindical Obrera (USO), solicitó la revisión de oficio de los actos de atribución efectuados en beneficio de éstas, con apoyo tanto en la presunta violación de los preceptos constitucionales indicados como en la ilegalidad de la atribución misma, pues la norma general habilitante para la cesión —artículo 3, 1, c), del Real Decreto-ley 19/1979, de 8 de octubre, que creó la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISS)— remitía a normas futuras de desarrollo que no se han producido y que deberían haber concretado las modalidades y criterios de la atribución. Denegada esta solicitud por silencio administrativo, la CNT la reiteró ante los Tribunales, siéndola denegada por la Audiencia Nacional, que estimó no producida la vulneración alegada por no haber solicita-

do la demandante la entrega de locales, y por el Tribunal Supremo, por considerar que el acto administrativo recurrido era indeterminado, impreciso, inidóneo e inejecutivo.

El comportamiento procesal de la recurrente tiene su fundamento, según se alega, en los precedentes jurisprudenciales, que le impedían, en su opinión, la reclamación de locales en igualdad de condiciones con las centrales beneficiarias, pues en un proceso antecedente instado por el Sindicato Unitario (SU) se habían dictado sentencias de 2 de abril de 1980 de la Audiencia Nacional y de 3 de octubre de 1980 del Tribunal Supremo en las que, pese a reconocerse la existencia de un atentado ilegítimo a la libertad sindical, se denegó la entrega de locales en virtud de la inadmisibilidad de una igualación en la ilegalidad.

2. Partiendo de estos antecedentes, corresponde analizar el objeto del presente recurso de amparo. El acto impugnado por la central demandante es el acto presunto por el que la Administración deniega la revisión de oficio de las cesiones efectuadas desde el año 1978 hasta el 1981, en que se presentó la solicitud. Es patente, sin embargo, que la solicitud de revisión no constituye sino un instrumento, que la recurrente consideró necesario, para remediar una situación de vulneración de sus derechos constitucionales que le antecedió, razón por la cual la pretensión ejercitada en este recurso se dirige a la declaración de nulidad de los concretos actos de cesión; de este modo, nuestro pronunciamiento ha de versar realmente sobre la presunta inconstitucionalidad de dichos actos y sobre la adecuación de aquella pretensión para remediarla.

En sí misma considerada, la cesión de locales a unas centrales sindicales para el ejercicio de las funciones que les son propias no puede considerarse atentatoria a la libertad sindical, desde el momento en que el carácter incondicionado de la atribución no supone injerencia alguna de la Administración en la necesaria libertad para el planteamiento y desarrollo de sus actividades, siendo tal cesión un medio que el Estado ha considerado útil para favorecer el cumplimiento de la función que en un régimen democrático se atribuye a los sindicatos en beneficio no sólo de los intereses de los trabajadores, sino del interés público, que reclama unas organizaciones sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción y sobre la que no corresponde pronunciarse a este Tribunal por constituir una decisión política libre que escapa al control jurisdiccional.

Pero si los actos concretos de cesión no tienen por qué suponer, según ello, una infracción de la libertad sindical, no resulta difícil delimitar en el supuesto de examen una situación que puede ser confrontada con dicho principio, caracterizada por el disfrute por determinadas centrales sindicales con exclusividad del uso de locales procedentes del llamado «patrimonio sindical acumulado». Este Tribunal ha declarado ya en su sentencia número 23/1983, de 25 de marzo, en recurso de amparo número 88/1982 («Boletín Oficial del Estado» de 27 de abril), que en el ámbito del derecho a la libertad sindical «se comprende, sin ninguna duda, el derecho a que la Administración no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquella de modo arbitrario o irrazonable» (fundamento jurídico segundo). En el caso concreto a que se contrae el presente recurso de amparo, la situación creada conlleva un favorecimiento de las centrales beneficiadas en relación con las excluidas, que puede originar una vulneración de la libertad sindical, tanto individual, por influir en el ánimo de los trabaja-

dores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegan e infringen la prohibición de intervención de las autoridades públicas en menoscabo de los derechos derivados de la libertad sindical, que establece tanto la legislación interna española (artículo 1.3 de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación de la asociación sindical) como la normativa internacional incorporada por España a su ordenamiento jurídico (art. 3.2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación). Como también se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal, a la Administración Pública corresponde mostrar que el trato diferente aquí impugnado no fue discriminatorio ni irrazonable, es decir, explicitar las razones de diversidad de condición susceptibles de hacer buena la diferencia de trato; pero ni en los escritos en virtud de los cuales la Administración concedió a las organizaciones beneficiarias el uso de los locales ni en las alegaciones efectuadas en este proceso se ofrecen los criterios de atribución que permitan efectuar un juicio ajustado a la realidad, por lo que la ausencia de tales criterios, que puede estar, según se expone por la recurrente, en la base de la ilegalidad de la atribución, deja sin respuesta las afirmaciones de la recurrente y obliga a concluir que ésta ha sido efectivamente objeto de una discriminación que viola el artículo 28 de la Constitución.

3. La existencia de la situación antes descrita trae consigo el que no se pueda admitir la excepción de falta de legitimación activa de la recurrente, suscitada por las otras partes, y de un modo más explícito por la UGT. Tal excepción se hace sobre la base de que no fue denegada a la CNT ninguna petición concreta de utilización de locales. Hemos visto en el antecedente primero que, efectivamente, la CNT no recabó para sí el derecho a usar locales de la extinguida Organización Sindical, pero que había actuado de este modo por entender que su petición habría desembocado en unas resoluciones desestimatorias en la línea de las recaídas en el anterior proceso instado por el SU. La lesión de que el sindicato recurrente se queja no consiste tanto en que se le prive del derecho a usar los mencionados locales (siendo así que ha creído no poder lícitamente solicitar tal derecho, concedido por la Administración a otros sindicatos), sino que se favorece una forma de sindicalismo desigual en el que la recurrente es una organización discriminada junto con otras, y por ende legitimada para la impugnación, por estar afectada su esfera de intereses jurídicamente protegidos.

4. Ya hemos hecho hincapié en que, frente a tal situación, la CNT no ha reaccionado reclamando a su vez el disfrute de locales en pie de igualdad con las centrales beneficiadas, sino solicitando de la Administración la revisión de oficio de las atribuciones realizadas, y de los Tribunales, la declaración de nulidad de las mismas. Dicha pretensión, reiterada en el amparo, no puede ser, sin embargo, acogida por este Tribunal. Ya se ha expuesto que, individualmente considerados, los distintos actos de cesión de locales no suponen en sí mismos un atentado a la libertad sindical, por lo que la anulación, que constituye en el proceso de amparo el instrumento para evitar la producción de efectos de los actos incurridos de inconstitucionalidad, no puede ser aquí debidamente utilizada. Y si tal pretensión quiere deducirse de la invocada ilegalidad de las cesiones, tampoco cabe que sea acogida, pues no corresponde a este Tribunal plantearse las cuestiones atinentes a una

mera presunta ilegalidad, por no ser materia que en sí misma afecte a la libertad sindical ni a la normativa constitucional.

Es cierto que la declaración de nulidad podría, en principio, reconducir la situación a una previa de respeto a la libertad sindical, pero un pronunciamiento de este tipo no se adecúa a la vulneración producida, ya que el atentado a la libertad sindical no se produce porque se haya atribuido locales a determinadas centrales sindicales para su uso, sino porque se les ha atribuido con exclusividad, sin que la diferencia de trato con respecto a las excluidas se base en un criterio objetivo declarado que pueda estimarse constitucionalmente válido; y por lo mismo no resulta posible privar a los sindicatos beneficiarios de medios otorgados para el mejor ejercicio de su actividad sindical en su función constitucional de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores.

5. El artículo 55 de la LOTC faculta al Tribunal a realizar algún o algunos de los pronunciamientos que contiene, confiriendo a la sentencia que otorgue el amparo una flexibilidad que es especialmente intensa en lo que se refiere a la determinación del instrumento adecuado para el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho. Pero si esta flexibilidad permite al Tribunal subsanar de oficio una eventual imprecisión en la solicitud de amparo, para adoptar medidas acordes con la vulneración realmente producida, no alcanza hasta el extremo de poder sustituir el *petitum* de la parte y con ello el objeto del proceso. En el presente caso, lo alegado por la recurrente es que unas determinadas atribuciones de locales han originado una vulneración constitucional, y solicita, para remediarla, que aquéllas sean anuladas. La realidad muestra, sin embargo, que la vulneración se ha producido precisamente no porque se hayan hecho determinadas atribuciones o no se hayan anulado las ya hechas, sino por no haberse atribuido a la CNT en igualdad de condiciones —y en la cuantía y proporción que pudiera eventualmente resultar de la aplicación de un criterio válido— que a las centrales beneficiadas, y por ello, sólo puede ser corregida mediante un mandato de actuación. Ahora bien, el mandato a la Administración para que, previa la adopción de criterios de atribución objetivos y, en todo caso, conforme a la Constitución, subsane el atentado a la libertad sindical, que, sin duda, constituiría un pronunciamiento adaptado a la situación material producida, no es lo que se nos pide y supondría no sólo remediar de oficio una falta de precisión en el *petitum*, sino alterar el propio objeto del proceso, transformando el *petitum* de forma opuesta a la voluntad recurrente y al modo en que se desarrolló la actuación administrativa y judicial, que por ello no pueden considerarse portadoras de una denegación inconstitucional. Todo ello conduce a la imposibilidad de otorgar el amparo que se solicita, sin que tal consecuencia, inevitablemente derivada del modo en que se ha planteado la actuación procesal de la recurrente, impida reconocer el derecho de ésta de acuerdo con su contenido constitucionalmente garantizado, ni pueda entenderse en forma alguna como confirmación del comportamiento de la Administración, tanto desde el punto de vista de la legalidad como desde el plano de la constitucionalidad sobre la que versó el fundamento jurídico anterior.

6. Por lo que toca a la alegación relativa a la supuesta violación del artículo 24.1 de la CE por las sentencias impugnadas, carece de fundamento, pues, prescindiendo de que, como señala el Abogado del

Estado, la cuestión no fuera planteada en la vía judicial previa, no cabe, según subrayan certeramente las demás partes, hablar de indefensión, ya que la declaración de pertinencia de una prueba o la disposición de una diligencia para mejor proveer están entregadas al prudente arbitrio del Juez, y la recurrente ha gozado de todas las garantías que la Ley concede.

F A L L O

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

Ha decidido:

Primero.—Declarar el derecho de la recurrente a no ser discriminada en su derecho de libertad sindical en la cesión del uso de locales de la Asociación Institucional de Servicios Socio-Profesionales.

Segundo.—Desestimar el recurso en lo demás.

Madrid, 16 de noviembre de 1983.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.