

inconstitucionalidad, aunque sea coyuntural y transitoriamente, al incidir la previsión en la esencia de la organización misma de RTVE y no venir recogida en las bases y términos fijados en la Ley del Estado.

### FALLO

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

#### Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en dicha Comunidad Autónoma, y declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los siguientes preceptos de la citada Ley: el art. 2.2 y, por conexión con éste, la referencia que en el art. 3 f) se hace al art. 2 de la misma Ley; el art. 3 c), inciso final, que dice «y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada Director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y la Disposición transitoria.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de abril de mil novecientos noventa y tres. Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

**13760** *Sala Segunda. Sentencia 148/1993, de 29 de abril. Recurso de amparo 2.416/1990, Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra Auto, en vía de apelación, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, declarando improcedente la suspensión de las órdenes dictadas por la Junta de Andalucía con ocasión de la huelga general convocada y destinadas a garantizar la prestación de servicios mínimos. Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la huelga.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.416/90, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida del Letrado don Angel Martín Aguado contra el Auto de la Sección Novena de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de junio

de 1990, dictado en la pieza separada de suspensión de autos sobre derechos fundamentales. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 19 de octubre de 1990, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sala Tercera, Sección Novena, del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1990.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes antecedentes:

a) Con motivo de la convocatoria de huelga general realizada conjuntamente por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores para el día 14 de diciembre de 1988, la Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía dictó el 2 de diciembre de 1988 ocho Ordenes por las que se fijaban los servicios mínimos para determinados colectivos.

b) El día 9 de diciembre de 1988, fecha de publicación de las Ordenes en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía», el Sindicato demandante de amparo interpuso sendos recursos contencioso-administrativos al amparo de la Ley 62/1978, solicitando la suspensión de las normas impugnadas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla acumuló los recursos y, tras la audiencia prevista en el artículo 7.6 de la Ley 62/1978, el 13 de diciembre de 1988 dictó Auto por el que denegaba la suspensión de las Ordenes que fijaban los servicios mínimos para las empresas de gas, electricidad, abastecimiento y saneamiento de agua, y recogida y tratamiento de residuos sólidos, y acordaba la suspensión parcial de las cuatro restantes, relativas al personal laboral de las Corporaciones Locales, a los transportes urbanos e interurbanos de viajeros y a la enseñanza, en todo lo que excedieran de determinados parámetros (servicios correspondientes a un día festivo, cierto porcentaje de los servicios prestados en situación de normalidad, etc.).

Después de justificar la modulación del procedimiento habitual establecido en el art. 7.3 de la Ley 62/1978 en la necesidad «de garantizar el derecho a la efectividad en la tutela judicial consagrada por el art. 24 del Texto constitucional y no hacer ilusorio el amparo jurisdiccional a que se refiere el art. 53.2 de la Norma fundamental», pues de no proceder así «el fallo judicial sobre la suspensión hubiera sido posterior al acto (en este caso norma singular)», su fundamento jurídico quinto expresaba lo siguiente:

«Que toda huelga general afecta asimismo al "interés general" de modo indeterminado, es una afirmación casi obvia pero de la que no puede inferirse la imposibilidad de aplicar la regla de suspensión del acto impugnado presente en el art. 7 de la Ley 62/1978, pues en tal caso ninguna actuación administrativa sobre servicios mínimos, por abusiva que fuera, podría ser objeto de suspensión por los Tribunales. Hay que reputar, por el contrario, que la interpretación del citado "interés general" de acuerdo con los principios constitucionales sobre la materia se limita a preservar aquellos servicios mínimos esenciales para el desenvolvimiento de los sectores vitales de la sociedad, siendo compatible con el ejercicio, incluso generalizado, del derecho de huelga. Por ello

la Sala en este trámite, y sin anticipar lo que sólo a la Sentencia compete, ha de valorar de modo sumario si alguno de los extremos de las Ordenes manifiestamente despoja a los trabajadores del derecho que les asiste imponiéndoles unos servicios que exceden abusivamente de los límites o estándares admisibles bajo la rúbrica de «servicios esenciales». Y en este orden de cosas, sólo procede la suspensión de aquellos que de modo patente desbordan tales límites.»

c) Recurrido en apelación por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, la Sección Novena de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Auto de 23 de junio de 1990, estimó el recurso, revocó la decisión de instancia y declaró improcedente la suspensión del cumplimiento de las Ordenes.

Sin perjuicio de la inobservancia de lo preceptuado en el art. 7.3 de la Ley 62/1978, destacaba la Sala que su apartado 4 sólo faculta para suspender, total o parcialmente, el cumplimiento del acto o disposición impugnada o denegar la suspensión, pero no autoriza a modificarlos fijando los servicios mínimos procedentes. De otro lado, suspender los servicios mínimos en actividades tan esenciales para la comunidad como el abastecimiento de agua, electricidad, gas, transporte urbano e interurbano, recogida y tratamiento de residuos sólidos, etcétera, causaría un grave perjuicio para el interés general de entidad más que suficiente para justificar la denegación de tal petición.

d) Previamente, la Sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de julio de 1989 había estimado los recursos contencioso-administrativos, interpuestos y declarado la nulidad de las Ordenes impugnadas por contravenir el art. 28.2 de la C.E.

3. La demanda de amparo se dirige contra el expresado Auto del Tribunal Supremo porque infringe los arts. 24.1 y 28.2 de la C.E.

Respecto del primero se argumenta, ante todo, que impide la tutela judicial efectiva vedar que los Tribunales puedan pronunciarse sobre la fijación de los servicios mínimos en una huelga, al menos en cuanto a su suspensión parcial, con carácter previo al ejercicio del derecho. De otra parte, el Auto no da una respuesta razonable y fundada en Derecho, ni se pronuncia motivadamente sobre las pretensiones de las partes. En efecto, no sólo modifica el supuesto fáctico —refiere que la Sala de instancia suspendió las ocho Ordenes cuando sólo lo fueron y parcialmente cuatro—, sino que se limita a afirmar la imposibilidad de suspender los servicios mínimos por afectar al interés general y que el art. 7.4 de la Ley 62/1978 únicamente permite suspender o no la decisión recurrida. No aborda, pues, la pretensión real de la parte demandante relativa a que la efectividad de la tutela exige poder suspender una Orden sobre servicios mínimos en cuanto excedan de un límite razonable. En fin, acogió una interpretación del art. 7 de la Ley 62/1978 restrictiva para el ejercicio de huelga porque, además de descartar la aplicación analógica de su apartado 6, interpreta la norma de forma que nunca podría ejercitarse el derecho de huelga por los trabajadores a quienes afectan los servicios mínimos establecidos, aunque fuesen excesivos, abusivos o incluso comprenderían el 100 por 100 de la actividad normal.

Vulnera asimismo el art. 28.2 de la C.E. pues consiente a la Administración fijar unos servicios mínimos claramente excesivos y, en consecuencia, que un gran número de trabajadores no puedan ejercer su derecho de huelga, aunque los servicios no sean necesarios para evitar el menoscabo de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

Interesa, por ello, la nulidad del Auto impugnado y la confirmación del dictado por la Audiencia Territorial de Sevilla.

4. La Sección Cuarta por providencia de 12 de noviembre de 1990 acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 50.5 de la LOTC, requerir a la solicitante de amparo para que en el plazo de diez días acreditara fehacientemente la fecha de notificación de la resolución impugnada.

Cumplimentado el requerimiento, la Sección por providencia de 17 de diciembre de 1990 acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, interesar de los órganos judiciales intervinientes la remisión de certificación o fotocopia debidamente averada de las actuaciones, así como la práctica de los correspondientes emplazamientos.

La Sección Tercera por providencia de 29 de abril de 1991 acordó acusar recibo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de las actuaciones remitidas; tener por comparecida en el procedimiento a la Junta de Andalucía por medio del Letrado del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, conceder un plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para presentar las alegaciones que estimaran procedentes.

5. La representación del Sindicato recurrente dio por reproducidas las manifestaciones vertidas en la demanda. Insistió en la incongruencia en que incide la resolución impugnada al modificar el supuesto de hecho controvertido y no dar respuesta al tema realmente planteado, pues el objeto de la litis no consistía en dilucidar si en caso de huelga los Tribunales han de fijar los servicios mínimos, sino valorar y ponderar la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general que pudiera derivar de la suspensión de las disposiciones recurridas. De otro lado, la interpretación que se efectúa del art. 7.4 de la Ley 62/1978 hace ilusoria la tutela judicial y restringe el ejercicio del derecho de huelga al negar la posibilidad de una suspensión parcial, porque la gravedad de un perjuicio al interés general ha de comenzar a partir de un determinado nivel de prestación de servicios mínimos.

Y a propósito del art. 28.2 de la C.E. precisó que la negativa a pronunciarse sobre la suspensión de una Orden que establece servicios mínimos no tutela de forma previa el ejercicio del derecho de huelga y sólo otorga una satisfacción a posteriori. La ausencia de desarrollo normativo del precepto no es óbice para adoptar una interpretación extensiva de la Ley 62/1978 que haga compatible el ejercicio del derecho fundamental con la protección del interés general, al igual que ocurre con los derechos de reunión y manifestación, a través de un pronunciamiento a tiempo del órgano judicial sobre la suspensión en todo o en parte de la norma impugnada.

6. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó la denegación del amparo por falta de objeto actual. Tras reconstruir los antecedentes y fundamentación jurídica de la demanda, plantea como cuestión prioritaria la existencia y concreción del objeto del recurso. Se impugna un Auto que revoca una medida cautelar —la suspensión parcial de determinados servicios mínimos— cuando la misma ya ha sido dejada sin efecto por la propia sentencia que resuelve el fondo del asunto, pero las medidas cautelares subsisten tan sólo mientras dura el procedimiento en que se adoptan, quedando sin efecto cuando éste se resuelve definitivamente, y en nuestro caso el Auto impugnado revocó unas medidas cautelares

que habían perdido vigencia, con la consiguiente dificultad para concretar el alcance del hipotético amparo que pudiera otorgarse. De otra parte, las medidas cautelares de suspensión fueron aplicadas exclusivamente el día de la celebración de la huelga y en tal fecha agotaron su efectividad. No puede decirse que ocasionaran la vulneración de derecho fundamental alguno cuyo reconocimiento pudiera efectuarse a posteriori. La anulación del Auto solicitada no tendría más eficacia que la formación de doctrina pro futuro y al respecto este Tribunal tiene declarado que el otorgamiento del amparo no puede basarse en declaraciones genéricas o abstractas, ni plantearse por vía precautoria o para evitar posibles lesiones futuras, sino que ha de tener por objeto la violación de un derecho o libertad fundamental (por todas, STC 127/1989).

Ello suscita el problema de la legitimación del recurrente, porque al respecto no basta haber sido parte en el proceso judicial en el que se producen las resoluciones vulneradoras de un derecho fundamental; es necesario, además, que de dicha violación deriven perjuicios para el recurrente al quedar afectado de algún modo su círculo de intereses (ATC 102/1980). Aquí, sin embargo, parece dudoso afirmar que se hayan afectado de modo directo y eficaz los intereses del demandante, presupuesto indispensable para que exista legitimación activa (ATC 599/1983).

En cuanto al fondo del asunto, aunque ciertamente la fijación de los servicios mínimos es competencia exclusiva de la autoridad gubernativa (por todas, STC 27/1989), la Sala de la Audiencia Territorial de Sevilla no fijó los servicios mínimos que estimó procedentes, sino que suspendió los señalados por la Junta de Andalucía en la medida necesaria para preservar la finalidad del precepto, llevando a cabo la ponderación que prevé la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de suspensión. Privar al juzgador de la facultad de revisar en qué medida se está respetando el principio de proporcionalidad para adoptar una resolución, siquiera tenga carácter cautelar, equivale a restringir la tutela judicial que dicho órgano debe otorgar por imperativo constitucional. En definitiva, la interpretación efectuada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo no es en absoluto la más favorable a la efectividad del derecho fundamental, tanto de tutela judicial efectiva como de huelga, cuya eficacia puede verse indebidamente restringida ante la imposibilidad de moderar unos servicios mínimos excesivos y que sólo en vía cautelar tiene eficacia real. Para que el derecho de huelga pueda ejercerse con la máxima adecuación a las exigencias constitucionales se requiere que sus limitaciones impertinentes puedan ser suspendidas total o parcialmente ponderando las circunstancias del caso.

7. La representación de la Junta de Andalucía, ya vencido el plazo conferido, solicitó la inadmisibilidad o, en su defecto, la denegación del amparo. A su juicio, la resolución impugnada no ha tenido incidencia perturbadora sobre el disfrute de derecho constitucional alguno, con lo que difícilmente se puede articular frente a ella una pretensión dirigida a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso, tal como exige el art. 41.3 de la LOTC. El fundamento de la suspensión del acto impugnado no es otro que el de asegurar la plena efectividad del pronunciamiento decisorio del recurso interpuesto. Pero en este supuesto se está ante una situación en la que se rebasa con mucho las posibilidades de la tutela cautelar, sin que a posteriori quepa ningún tipo de satisfacción sustitutoria. La única forma de garantizar la tutela judicial efectiva de las partes hubiese sido resolver el fondo de la cuestión antes del día de la huelga y, exis-

tiendo en nuestra legislación procesal cauces adecuados al respecto, no haber resuelto en el único tiempo en que la Sentencia hubiera alcanzado plena efectividad vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva e, incluso, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Con todo, no ofrece ninguna duda la conformidad con el ordenamiento jurídico de la decisión del Tribunal Supremo impugnada, dada la nulidad del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla. En efecto, sin tener a la vista el expediente administrativo y ni siquiera haber solicitado el informe del órgano, sustituye sin mayores fundamentos el criterio de la Administración por el suyo propio. La Sala de Sevilla realizó una actividad que materialmente es administrativa sin habilitación legal para ello, pues define el contorno de los derechos y reconoce situaciones jurídicas individualizadas e indirectamente dibuja los límites de la actuación de la Administración en atención, no al contenido de derecho alguno, sino haciendo una interpretación autónoma de las exigencias del interés general. Por último, los defectos o errores cometidos en incidentes cautelares, carecen de relevancia si no prejuzgan o hacen imposible la efectividad de la tutela judicial (STC 237/1991); en este caso, sin embargo, la resolución cautelar es la única que va a determinar el alcance efectivo de la Orden impugnada en el único día de su aplicación, deviene el único juicio «que puede alcanzar sus fines», en palabras de la mencionada Sentencia. Por todo ello, concluye solicitando se declare la inadmisibilidad del recurso o, en su defecto, se deniegue el amparo.

8. Por providencia de fecha 27 de abril de 1993 se señaló para deliberación y fallo el día 29 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, en trámite de apelación y revocando la decisión de instancia, declaró improcedente la suspensión del cumplimiento de las Ordenes dictadas por la Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía, con ocasión de la huelga general convocada para el día 14 de diciembre de 1988, y destinadas a garantizar la prestación de ciertos servicios mínimos.

Una doble vulneración de derechos fundamentales le imputa el Sindicato recurrente: de un lado, la lesión del art. 24.1 de la C.E. por incurrir en incongruencia y frustrar la efectividad de la tutela judicial al impedir un pronunciamiento sobre la suspensión de los servicios mínimos establecidos con carácter previo al ejercicio del derecho de huelga; de otro, la del art. 28.2 de la C.E. por permitir a la Administración fijar unos servicios mínimos claramente excesivos. Por su parte, opone el Ministerio Fiscal la carencia de objeto actual del recurso con la consiguiente falta de legitimación activa, porque las medidas cautelares revocadas por el Auto impugnado ya habían perdido vigencia en el momento de dictarse éste.

Así delimitada la cuestión controvertida, deviene prioritario el examen de las objeciones formuladas por el Ministerio Fiscal.

2. Ex arts. 162.1 b) de la C.E. y 46.1 b) de la LOTC la legitimación activa para recurrir en amparo resoluciones judiciales corresponde a toda persona natural o jurídica que, habiendo sido parte en el proceso judicial precedente, invoque un interés legítimo. Aun sin consagrar la acción popular, la legitimación activa no se otorga exclusivamente a la víctima o al titular del derecho infringido, sino también a quien ostente un interés legítimo, categoría más amplia que la de derecho subjetivo

e incluso interés directo (SSTC 60/1982, 97/1991 y 214/1991). Es suficiente que el recurrente con respecto al derecho fundamental violado se encuentre en una determinada situación jurídico-material indetectable, no con un interés genérico en la preservación de derechos, sino con un interés en sentido propio, cualificado y específico, que debe ser valorado en atención al derecho fundamental que en cada caso se trate (SSTC 201/1987, 257/1988, 25/1989, 123/1989 y 25/1990). Desde esta perspectiva no puede negarse al recurrente legitimación para denunciar una transgresión de los arts. 24.1 y 28.2 de la C.E., máxime cuando su queja gira precisamente en torno a la falta de una tutela preventiva del ejercicio del derecho de huelga anunciado.

El problema suscitado en la demanda estriba básicamente en dilucidar la relevancia constitucional de la tutela cautelar en relación con los servicios mínimos decretados en caso de huelga, y el alcance que esa tutela puede revestir. No puede dudarse que, con respecto de una organización sindical, el pronunciamiento de este Tribunal, con ocasión de un litigio planteado precisamente sobre esta cuestión, reviste una considerable importancia práctica. Ello tanto en cuanto eventual justificación y reconocimiento de la legitimidad de su actuación en un momento determinado (en este caso, en la huelga general de diciembre de 1988) como respecto de posibles perjuicios derivados de la resolución que se impugna, y, finalmente, como criterio de actuación en ocasiones futuras.

Es cierto que el cariz instrumental y provisional de las medidas cautelares presupone la pendencia del proceso principal y, por consiguiente, poseen generalmente una vigencia temporal que se extingue cuando emana la sentencia; en este supuesto, además, la resolución suspensiva de la Audiencia Territorial de Sevilla tuvo virtualidad del día de la celebración de la huelga. Pero no cabe ignorar que, aunque ya se había dictado Sentencia firme sobre el fondo del asunto, el Tribunal Supremo revocó la decisión incidental apelada imponiendo las costas devengadas en primera instancia a la parte demandante. Ante una pretensión insatisfecha, la subsidiariedad del recurso de amparo y la demora ínsita al agotamiento de la vía judicial previa en modo alguno pueden desvirtuar la finalidad del proceso constitucional y justificar que este Tribunal deje de pronunciarse sobre la cuestión sometida a su enjuiciamiento, cualquiera que sea el juicio sobre la repercusión práctica de la hipotética estimación del amparo.

3. Desechados los obstáculos procesales, el análisis lógico de las violaciones aducidas en la demanda aconseja comenzar por la queja relativa a la incongruencia, pues de prosperar sería innecesario abordar las restantes.

Desde la STC 20/1982, hemos declarado reiteradamente que el vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una efectiva denegación del derecho a la tutela judicial cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal (por todas, STC 88/1992).

A la luz de esta doctrina no es compartible que el Auto impugnado haya mutado radicalmente el objeto del proceso. La demandante solicitó la suspensión de las disposiciones recurridas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y tal pretensión, parcialmente acogida en la instancia, fue posteriormente desestimada en trámite de recurso de apelación y, por tanto,

es claro que el fallo judicial se ajustó escrupulosamente al *petitum* de la litis. En segundo lugar, de la aislada mención en su razonamiento jurídico tercero a la suspensión del cumplimiento de las ocho Ordenes dictadas por la Junta de Andalucía cuando en el hecho primero se transcribe literalmente la parte dispositiva del Auto apelado, tampoco puede concluirse una modificación de la causa pretendida porque el principio de congruencia no alcanza a proteger a los litigantes de argumentaciones en su caso defectuosas o equivocadas (STC 97/1987). Por último, el Tribunal Supremo amparado en el art. 7.4 de la Ley 62/1978 entendió que la suspensión de los actos recurridos, al afectar a servicios esenciales para la comunidad, causaría grave perjuicio al interés general, lo que constituye una respuesta global y genérica a las respectivas pretensiones de las partes que, por atenerse al objeto del debate procesal, colma desde la óptica de la incongruencia las exigencias constitucionales (SSTC 1/1987, 29/1987, 168/1987, 8/1989, 61/1989, 95/1990 y 88/1992).

4. Ciertamente, el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 de la C.E. (STC 22/1984), y en términos generales y abstractos la ejecutividad de sus actos tampoco resulta incompatible con el art. 24.1 de la C.E. (STC 66/1984 y AATC 458/1988, 930/1988 y 1095/1988). Pero de este mismo derecho fundamental deriva la potestad jurisdiccional de adoptar medidas cautelares. La efectividad que se predica de la tutela judicial respecto de cualesquiera derechos o intereses legítimos reclama la posibilidad de acordar las adecuadas medidas cautelares que aseguren la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso (STC 14/1992). Es más, la fiscalización plena, sin inmunidades de poder, de la actuación administrativa impuesta por el art. 106.1 de la C.E. comporta que el control judicial se extienda también al carácter inmediatamente ejecutivo de sus actos (STC 238/1992).

Por ello, hemos declarado la inconstitucionalidad de las normas que impiden radicalmente suspender la ejecutividad de las decisiones de la Administración (SSTC 238/1992 y 115/1987, fundamento jurídico 4.º, aunque en este último caso la *ratio decidendi* fue la vulneración del art. 14 de la C.E.); que los defectos o errores cometidos en incidentes cautelares del procedimiento son relevantes desde la perspectiva del art. 24.1 de la C.E., si imposibilitan la efectividad de la tutela judicial, implican la desaparición o pérdida irremediable de los intereses cuya protección se pretende o prejuzgan irreparablemente la decisión final del proceso (STC 237/1991) y, en fin, que el derecho a la tutela se satisface facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que sea menester, resuelva sobre la suspensión porque la rigurosidad de la regla de la no suspensión arbitrando para las hipótesis estimatorias del recurso difíciles fórmulas reintegrativas o permitiendo situaciones irreversibles, o generando de una u otra forma limitaciones carentes de justificación respecto al acceso a la jurisdicción, podrán dañar el derecho a la tutela judicial y justificarán que, desde la idea del art. 24.1 de la C.E., se reinterpreten los preceptos aplicables (STC 66/1984).

Más concretamente, y por lo que atañe al art. 28.2 de la C.E., conviene evocar que la potestad gubernativa de dictar las medidas necesarias para garantizar en situaciones de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad se adecúa a la Constitución en cuanto el ejercicio de esta potestad está sometido a la jurisdicción de los Tribunales de justicia (STC

11/1981, fundamento jurídico 18). Este control judicial es, pues, una garantía que forma parte del ejercicio del derecho de huelga e incluye la previsión de vías jurisdiccionales adecuadas que permitan preservar el derecho de huelga frente a eventuales extralimitaciones y excesos en la fijación de los servicios mínimos. Una adecuada ponderación de los derechos y bienes constitucionales involucrados en las huelgas que inciden en servicios esenciales para la comunidad obliga a establecer mecanismos que permitan someter a un control judicial inmediato las correspondientes decisiones de imposición de servicios mínimos (STDC 123/1990).

Desde estas premisas doctrinales deben resolverse las demás quejas planteadas.

5. La resolución recurrida en amparo, con base en el art. 7.4 de la Ley 62/1978, denegó sobre todo la suspensión de las disposiciones impugnadas en vía contencioso-administrativa por el grave perjuicio que se causaría al interés general. A tenor del referido precepto, como es sabido, la suspensión del cumplimiento del acto impugnado es obligatoria, salvo que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general (AATC 21/1981 y 529/1983).

En el caso enjuiciado, este perjuicio conecta, sin duda, con la eventual paralización de los servicios esenciales de la comunidad ante la huelga general convocada. En efecto, una de las limitaciones o restricciones que puede sufrir el ejercicio del derecho de huelga procede de la necesidad de asegurar el mantenimiento de estos servicios (art. 28.2 de la C.E.) y al respecto reiteradamente hemos declarado que la noción de servicios esenciales hace referencia, antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad, a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiéndose por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. En consecuencia, *a priori* no existe ningún tipo de actividad productiva que en sí misma pueda ser considerada como esencial; sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados bienes e intereses exija el mantenimiento del servicio y en la medida y con la intensidad requerida. Es imprescindible, pues, ponderar las concretas circunstancias concurrentes en la huelga, así como las necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute, de modo que exista una razonable proporción entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de los servicios esenciales (SSTC 11/1981, 26/1981, 33/1981, 51/1986, 53/1986, 27/1989, 43/1990 y 8/1992).

Aunque el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal, sí ha de verificar la concurrencia de un peligro de daño jurídico para el derecho cuya protección se impetra derivado de la pendencia del proceso, del retraso en la emisión del fallo definitivo (*periculum in mora*) y la apariencia de que el demandante ostenta el derecho invocado con la consiguiente probable o verosímil ilegalidad de la actuación administrativa (*fumus boni iuris*) y, de otro lado, valorar el perjuicio que para el interés general (en este caso asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales) acarrearía la adopción de la medida cautelar solicitada.

No se trataba, pues, de anticipar el contenido del juicio principal efectuando la cuidadosa ponderación que, en interpretación del art. 28.2 de la C.E., este Tribunal ha subrayado, sino de corregir al menos las decisiones que no menoscababan los intereses de la comu-

nidad por constituir una manifiesta extralimitación o abuso en la fijación de servicios mínimos, a fin de no impedir de modo innecesario e irreversible el ejercicio del derecho de huelga porque sólo la suspensión de las medidas encaminadas a garantizar los mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios esenciales podrían reportar un grave perjuicio al interés general.

Sin embargo, frente a la individualización efectuada por la Audiencia Territorial de Sevilla acerca de la cuota de actividad que de modo patente desbordaba el estándar de servicio mínimo, la resolución impugnada, sin efectuar ponderación alguna, consideró que la suspensión causaría grave perjuicio al interés general en atención exclusivamente a la naturaleza de las actividades productivas a las que afectaban los servicios mínimos establecidos, olvidando que el concepto de servicio esencial no viene caracterizado no sólo por la índole de la actividad sino también por el resultado que con dicha actividad se persigue, coincidente con la satisfacción de derechos o bienes constitucionales y en la medida y con la intensidad con que los satisfagan.

6. Razona, de otro lado, el Tribunal Supremo que el art. 7.4 de la Ley 62/1978 permite acordar la suspensión total o parcial de la ejecución del acto impugnado o denegarla, pero no autoriza a modificarlo fijando los servicios mínimos procedentes. El Tribunal parece imputar así a la Sala de instancia una injerencia en el ámbito de actuación de la Administración incompatible con el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La objeción no es convincente. De una parte, como se ha señalado en el antecedente 2, b), la Audiencia Territorial denegó la suspensión de cuatro de las Ordenes impugnadas y acordó la suspensión de las restantes en todo lo que excedieran de determinados parámetros, por rebasar abusivamente los límites admisibles en la imposición de servicios mínimos, esto es, las suspendió parcialmente reduciendo su imperatividad hasta nivel en que, a su juicio, ya no se ocasionaba una lesión irreparable al ejercicio del derecho de huelga ni a los intereses de la comunidad. De otra, más que terciar en el debate de si se produjo una suspensión parcial o en realidad una modificación de las disposiciones impugnadas, importa destacar que la medida cautelar a adoptar en cada caso ha de ser adecuada a su finalidad de garantizar la efectividad de la tutela judicial que en su día se otorgue, y aquí parece incuestionable que la acordada era idónea para no frustrar la efectividad de la Sentencia final y salvaguardaba al propio tiempo el interés general involucrado. Idoneidad extensible a la modulación introducida en el procedimiento previsto en el art. 7.3 de la Ley 62/1978.

7. Las consideraciones que anteceden necesariamente conducen a la estimación del recurso de amparo y únicamente resta precisar qué medidas deben adoptarse para restablecer a la recurrente en la integridad de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la huelga [art. 55.1, c), de la LOTC]. Solicitada por la parte demandante la confirmación de la resolución de la Audiencia Territorial de Sevilla, basta anular la dictada en apelación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

## FALLO

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

## Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y, en consecuencia,

1.º Reconocer los derechos de la recurrente a la tutela judicial efectiva y a la huelga.

2.º Declarar la nulidad del Auto de la Sección Novena de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 1990, recaído en el recurso de apelación núm. 1.940/1989.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de abril de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**13761** Sala Primera. Sentencia 149/1993, de 3 de mayo. Recurso de amparo 858/1990. Contra Autos de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid, que inadmitieron recurso de suplicación interpuesto por la recurrente contra Sentencia dictada en proceso sobre prestaciones derivadas de accidente laboral. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: congruencia de la Sentencia recurrida.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 858/90, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Antonio Rafael Rodríguez Muñoz, en nombre y representación de «Constructora Asturiana, Sociedad Anónima», asistido del Letrado don José M. Copa Martínez, contra los Autos de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fechas 5 de octubre de 1989 y 12 de febrero de 1990, que inadmitieron recurso de suplicación interpuesto por la recurrente contra Sentencia dictada en proceso sobre prestaciones derivadas de accidente laboral. Han comparecido el Ministerio Fiscal, doña Mercedes Morales Camacho, representada por el Procurador don José Millán Valero y defendida por el Letrado don Damián Tapia Granados; el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Eduardo Morales Price y defendido por el Letrado señor Saurí Manzano, y la Tesorería General de la Seguridad Social, representada por la Procuradora doña Alicia Casado Deleito y defendida por la Letrada doña Ana María Bayón Marine, y ha sido Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal en fecha 2 de abril de 1990 y fue presentado en el Juzgado de Guardia el día 30 de marzo anterior, el Procurador de los Tribunales don Antonio Rafael Rodríguez Muñoz, en nombre y representación de la Entidad «Constructora Asturiana, Sociedad Anónima», interpuso recurso de amparo contra los Autos, de 5 de octubre de 1989 y 12 de febrero de 1990, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que inadmitieron el recurso de suplicación formulado por la recurrente contra Sentencia dictada en proceso de reclamación de prestaciones derivadas de accidente laboral.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Resolución de la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social se estimó la existencia de responsabilidad de la actora en el accidente mortal sufrido por el trabajador don José Fernández de Castro a causa de la falta de medidas de seguridad, declarándose la procedencia de que las prestaciones de la Seguridad Social derivadas del fallecimiento fueran incrementadas en el 30 por 100, «con cargo exclusivo a la empresa responsable, que deberá constituir en la Tesorería General de la Seguridad Social el capital coste necesario para proceder al pago de dicho incremento durante el tiempo en que aquellas prestaciones permanezcan vigentes, calculando el recargo en función de la cuantía inicial de las mismas, y desde la fecha en que éstas se hayan declarado causadas».

b) Formulada demanda por la solicitante de amparo, el Juzgado de lo Social núm. 28 de Madrid, mediante Sentencia de 7 de marzo de 1989, estimó la caducidad de la instancia alegada por los demandados, a los que absolvió sin entrar a conocer del fondo del litigio. Recurrida en suplicación esta Sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Auto de 5 de octubre de 1989, acordando inadmitir el recurso por no alcanzar la cuantía litigiosa la cifra de 200.000 pesetas en cómputo anual. Deducido contra dicho Auto recurso de súplica, se declaró no haber lugar al mismo por Auto de 12 de febrero de 1990. Entendió aquí el Tribunal que, si bien la base reguladora de las prestaciones se encuentra fijada en 88.790 pesetas, el recargo del 30 por 100 «no versará sobre esa cantidad, sino, como exige el art. 178.3 Ley de Procedimiento Laboral, por el importe de las prestaciones correspondientes a un año en reclamaciones sobre reconocimiento de algún beneficio de la Seguridad Social, por eso y en virtud de esa imposición legal, si la actora (*sic*) percibe una pensión inicial de 39.956 pesetas mensuales (45 por 100 de la base de 88.790 pesetas), el 30 por 00 arroja un importe de 11.986,80 pesetas que multiplicado por catorce pagas da un resultado de 167.812,20 pesetas, cifra que, como se ve, es inferior a las 200.000 pesetas que se señalan en el art. 153.2 de la Ley de Procedimiento Laboral...».

c) En su escrito de demanda, la actora afirma que la cuantía litigiosa excede ampliamente de las 200.000 pesetas, calculada conforme a las reglas establecidas en el art. 178.3 de la LPL. En efecto, según la Orden de 13 de febrero de 1967, reguladora de las prestaciones por muerte y supervivencia, las prestaciones que corresponden a la viuda del trabajador fallecido y a sus hijos menores son las siguientes: a) indemnización a tanto alzado de ocho mensualidades de la base reguladora (arts. 28 y 29); siendo ésta de 88.790 pesetas, la suma resultante asciende a 710.320 pesetas; b) pensión de viudedad (art. 8): 45 por 100 de la base, o sea, 39.955 pesetas, que al año hace un total de 479.940 pesetas;