

el ejercicio de un derecho fundamental o conectadas objetivamente con un derecho fundamental, no puede sostenerse que el legislador ha efectuado una ponderación de los derechos concernidos, sino, por el contrario, ha de entenderse que ha dejado al órgano judicial dicha labor de ponderación a la luz de las circunstancias del caso.

Por consiguiente, aunque la dicción del art. 635 CP no excluya expresamente que los trabajadores de una empresa o los trabajadores y funcionarios de una Administración pública puedan incurrir en la conducta tipificada y ser sancionados, ello no significa que la sanción penal impuesta a los representantes sindicales que se mantuvieron en los locales del Ayuntamiento fuera de sus horas de apertura sin consentimiento de su titular pueda sustentarse única y exclusivamente en que la literalidad del art. 635 CP no impide su aplicación a los trabajadores de los lugares mencionados en dicho precepto. El órgano judicial no puede ampararse en el tenor literal de la ley para aplicar la infracción penal a los representantes sindicales, sino que habrá de valorar expresamente los hechos y la aplicación de la norma penal teniendo en cuenta la alegada afectación de los derechos que nuestra Constitución reconoce a los funcionarios y a sus legítimos representantes. Mayor esfuerzo de argumentación es exigible a los órganos judiciales cuando se trata no sólo de aplicar esta norma penal a los trabajadores y funcionarios, sino como sucede en el caso, únicamente a los afiliados a los sindicatos, conocidos por su actividad sindical y miembros, gran parte de ellos, de la Junta de Personal. El órgano judicial, ante la alegación de discriminación por razón de afiliación y actividad sindical de los acusados, debe considerar también en la ponderación que efectúe que la sanción penal impuesta exclusivamente a los representantes sindicales y afiliados produce un resultado formalmente selectivo, ya que, en el caso, en los hechos probados constaba expresamente que en el Ayuntamiento de Valladolid estuvieron «un grupo numeroso de funcionarios ... entre los que se encontraban» los acusados, y no solamente éstos.

Pues bien, en el caso que resolvemos, hemos de concluir que la Audiencia Provincial de Valladolid realizó la ponderación constitucionalmente requerida. En efecto, el órgano judicial tuvo en cuenta el contexto objetivo de negociación colectiva y actividad sindical al señalar que no parece que «una deliberación y toma de posición sobre el Decreto que había firmado el Alcalde, ordenando el desalojo de la casa consistorial sea propio de una negociación colectiva», y al referirse a la falta de constancia de los requisitos legales de la reunión diciendo que «no consta en las actuaciones que la reunión en el salón de recepciones hubiese sido comunicada con la necesaria antelación al titular de la empresa, ni existe constancia de la previa existencia de un orden del día de la misma». A ello añade: «El principio de proporcionalidad no puede prevalecer sobre el principio de legalidad, que constituye el eje en torno al cual gira el derecho penal; uno de cuyos principios es también el de intervención mínima, mas ello no puede condicionar una sentencia absolutoria, precisamente por el imperio del principio de legalidad cuando existen unos hechos que están tipificados por el legislador en el C. Penal, y esto es lo que acaece en los hechos que nos ocupan, sancionados a raíz del C. Penal de 1995 en el art. 635 del C. Penal» (fundamento de Derecho primero).

De otra parte, también tomó en consideración la Audiencia Provincial de Valladolid el eventual efecto discriminatorio, dado que argumentó que el resultado, esto es, la sanción penal impuesta sólo a los representantes sindicales y afiliados a los sindicatos se debía a que eran los únicos que habían sido formalmente acusados, apelando, por tanto, a los límites del principio acusatorio

en los siguientes términos: «Son autores de dicha falta todas las personas acusadas por el Ministerio Fiscal, por su participación voluntaria, material y directa en los hechos, sin que concurren causas modificativas de la responsabilidad criminal. Tal autoría viene acreditada por sus propias declaraciones, y la testifical obrante en las actuaciones. No podemos olvidar, que en el juicio de faltas, al igual que en todo proceso penal, rige el principio acusatorio, por lo que no puede condenarse a personas distintas a las acusadas, y el hecho de que hubieren sido más personas que los acusados, los que se encontraban en el lugar de los hechos, no puede motivar una sentencia absolutoria para los que estando, han sido identificados, y con su conducta han incurrido en una infracción penal» (fundamento de Derecho segundo).

En estas circunstancias, ha de entenderse que la subsunción de los hechos en el precepto penal no lesiona el derecho fundamental a la legalidad penal (art. 25.1 CE), ni en sí mismo considerado ni en relación con los derechos de reunión en el ámbito laboral (art. 21.1 CE) y de libertad sindical (art. 28.1 CE) de los recurrentes, ya que ni excede el tenor literal de la norma ni es ajena a la ponderación de los derechos fundamentales implicados.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente demanda de amparo de don Antonio San José Fernández y otros.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de mayo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**11601** *Sala Segunda. Sentencia 89/2003, de 19 de mayo de 2003. Recurso de amparo 2337-2000. Promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que inadmitió su demanda contra Decretos de la Diputación Provincial de Valencia prorrogando por un año las comisiones de servicios de determinados funcionarios.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (SSTC 101/1996 y 7/2001).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera

y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2337-2000, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Letrado don Juan Camarasa Arráez, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 21 de marzo de 2000, que declaró inadmisibles los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 3373/97 a 3376/97, interpuestos contra Decretos de la Presidencia de la Diputación Provincial de Valencia de 22, 24 y 31 de julio y 2 de septiembre de 1997. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido la Diputación Provincial de Valencia, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistida de la Letrada doña Margarita Miranda Alonso. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 19 de abril de 2000, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, actuando en representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano, interpuso recurso de amparo contra la resolución mencionada en el encabezamiento.

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

a) El Diputado Presidente del Área de régimen interior y personal de la Excm. Diputación de Valencia, actuando por delegación de su Presidente, dictó cuatro Decretos con fechas 22, 24 y 31 de julio, y 2 de septiembre de 1997, prorrogando por un año las comisiones de servicios de doña Amparo Molina Torreblanca, don Vicent Moya Chinillach, doña Carmen Gandía Solves y doña María Carmen Palanca Ibáñez.

b) La demandante de amparo interpuso recursos contencioso-administrativos contra los expresados acuerdos, que fueron acumulados por Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 27 de julio de 1998.

c) Al formalizar su demanda, el sindicato recurrente señaló que se encontraba legitimado para la interposición y seguimiento del recurso «en la medida en que ostenta un interés legítimo al versar el objeto del mismo sobre la legalidad de un acto administrativo referido a una cuestión de personal».

En la contestación a la demanda, la Letrada de la Diputación Provincial de Valencia alegó la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de legitimación activa del sindicato actor, por entender que éste no podía irrogarse facultades representativas del órgano colegiado al que legalmente correspondería la representación del personal, que es la Junta de Personal. Señaló, además, que no podía entablar una acción en contra de lo acordado por la Comisión paritaria de personal, en la que todos los sindicatos, incluido CC OO, aprobaron por unanimidad los acuerdos objeto del recurso. Asimismo, se afirma que el único interés alegado fue de legalidad del

acto administrativo, que no era suficiente para justificar su intervención.

d) La Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Sentencia con fecha 21 de marzo de 2000, inadmitiendo los recursos por considerar que el sindicato recurrente carecía de legitimación activa. El órgano judicial, con cita de diversos pronunciamientos de distintos Tribunales, consideró que se trataba de una cuestión vinculada a la naturaleza de los intereses defendidos por el órgano sindical y que, en el ámbito de la negociación colectiva, en el que se planteaba el debate, la legitimación se deposita en órganos estables de creación legal, como las mesas de negociación, sin que se atribuya de modo directo a los sindicatos, que carecen de legitimación propia para la negociación. Igualmente, se razona, a mayor abundamiento, que los Decretos recurridos fueron informados favorablemente por las Comisiones paritarias de personal, en las que participó el sindicato CC OO, firmando su representante las correspondientes actas, por lo que el ejercicio de las presentes acciones judiciales entraña un *venire contra proprium factum*.

3. En la demanda de amparo se afirma, en primer lugar, que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho del sindicato demandante de amparo a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por haber incurrido en incongruencia. Se fundamenta tal queja en el hecho de que, frente a la alegación de la demandada de que el sindicato recurrente carecía de legitimación activa, la Sala sitúa el objeto del debate en el ámbito de la negociación colectiva, siendo así que el planteamiento de la Administración es que aquél no tiene legitimidad para impugnar decisiones en materia de personal, que correspondería a la Junta de Personal o a la Comisión paritaria de personal. La Sentencia no contesta a esta cuestión, pues no hay nada en su fundamentación jurídica que indique por qué el sindicato no tiene legitimación para impugnar las prórrogas de las comisiones de servicios de determinados empleados públicos. Por tal razón, incurre en incongruencia por error, al acoger la excepción planteada por la demandada con base en un razonamiento totalmente ajeno y sin ningún tipo de relación con la alegación formulada.

Por otra parte, el recurrente denuncia la violación del art. 24.1 CE, en relación con el art. 14, porque la Sala crea una desigualdad en la aplicación de la Ley, al existir resoluciones del mismo órgano jurisdiccional que resuelven de forma distinta supuestos iguales, sin motivar suficientemente el cambio de criterio. A tal efecto, cita las Sentencias de 19 de julio de 1997 y 14 de abril de 1998, de las que transcribe algún pasaje.

Finalmente, afirma la demandante de amparo que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24.1 CE, en relación con el art. 7 CE, al negársele legitimación activa para impugnar los Decretos en materia de personal dictados por la Diputación de Valencia de manera injustificada y carente de cobertura legal. Con apoyo en la jurisprudencia constitucional, señala que la exigencia de un interés directo contemplada en el art. 28.1 a) LJCA, a la sazón vigente, ha evolucionado, por imperativo del art. 24.1 CE, al concepto de «interés legítimo», de suerte que la legitimación activa se reconoce también a los que acreditan éste; en concreto, la referida jurisprudencia ha considerado que los sindicatos están legitimados para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores, que pueden quedar concretados en la existencia de un indudable interés profesional o económico del Sindicato en relación con el proceso de que se trate (STC 210/1994). Aplicando la precitada doctrina al caso presente, resulta incontestable la legitimación del hoy actor para interponer el recurso contencioso-administrativo; legitimación que resulta innega-

ble si se tiene en cuenta que aquél tenía por objeto la declaración de ilegalidad de unos Decretos dictados por la Diputación Provincial de Valencia en materia de personal.

De acuerdo con las alegaciones expuestas, concluye solicitando que se otorgue el amparo, con declaración de nulidad de la Sentencia impugnada y restablecimiento en su derecho mediante la retroacción de las actuaciones al momento de dictarse Sentencia por la Sala, para que se pronuncie una nueva que le reconozca la legitimación activa y entre en el fondo del asunto planteado.

4. Por resolución de 20 de diciembre de 2000, la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó conocer del recurso de amparo y admitir a trámite la demanda. Asimismo, a tenor del art. 51 LOTC, acordó librar atenta comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, para que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 3373/97 y acumulados, con indicación de que se emplazara previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, para que, en el término de diez días, pudieran comparecer en el presente proceso constitucional. Todo ello condicionado a que, en el plazo de diez días, la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega acreditara la representación de la recurrente, con poder original otorgado por la misma.

Este último requerimiento fue cumplimentado en escrito presentado el 9 de enero de 2001.

5. El 8 de marzo de 2001 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, personándose en el presente recurso de amparo en representación de la Diputación Provincial de Valencia.

6. Por diligencia de ordenación de 15 de marzo de 2001 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de la Diputación Provincial de Valencia, concediéndole un plazo de diez días para que acredite su representación con el correspondiente poder original. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, dentro del expresado término, formulen las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

El 21 de marzo de 2001 tuvo entrada escrito del Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, acompañando el poder requerido.

7. En escrito presentado el 10 de abril de 2001, la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, reiteró todos los argumentos contenidos en la demanda de amparo, añadiendo a lo manifestado en ella la cita de la STC 7/2001, de 15 de enero, que, a su juicio, guarda una evidente similitud con el supuesto planteado en el presente recurso de amparo, pues reconoció la existencia de legitimación de un Sindicato para la impugnación de la provisión de una plaza mediante comisión de servicios.

8. La representación de la Diputación, en escrito registrado en este Tribunal el 5 de abril de 2001, manifiesta su oposición al amparo solicitado. En cuanto a la denuncia de incongruencia formulada por la demandante de amparo, afirma que la mera lectura del fundamento jurídico segundo de la Sentencia impugnada deja sin sustento tal afirmación. Así, la Diputación Provincial de Valencia pretendió la declaración de inadmisibilidad del recurso núm. 3373/97 y, en concordancia

con dicha pretensión, la resolución judicial lo declaró inadmisibile. La Sentencia analizó las alegaciones de la Administración, pronunciándose expresamente sobre las mismas, por lo que resulta perfectamente acorde con las pretensiones de las partes, dando respuesta a todas las cuestiones oportunamente planteadas, sin omitir el pronunciamiento debido a la luz de lo aducido por las partes. Sin perjuicio de ello, señala, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que no se incurre en incongruencia por el hecho de que los Tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos distintos de los deducidos por las partes, pues no deben confundirse las cuestiones o pretensiones con las alegaciones o motivos y, menos aún, con los argumentos jurídicos invocados por las partes en apoyo de sus respectivos pedimentos. En cuanto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, aducida por el sindicato actor, se opone, con apoyo en reiterada jurisprudencia constitucional, que las Sentencias invocadas de contrario no contemplan supuestos que guarden identidad sustancial con los que están en la base de la Sentencia aquí recurrida, lo que excluye la infracción alegada.

Frente al último motivo del recurso de amparo alega la corporación provincial que la capacidad abstracta del sindicato para intervenir en el procedimiento tiene que concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, debiendo acreditarse un interés en sentido propio, cualificado y específico, sin que baste un mero interés en la legalidad o en la actuación administrativa conforme a derecho. La confederación sindical demandante no ha acreditado, alegado, ni concretado en ningún momento las razones por las que crea ostentar interés legítimo en el proceso cuya Sentencia se recurre en amparo. Por contra, se afirma con apoyo en reiterada jurisprudencia que el interés que puede pretenderse defender con la impugnación de unas comisiones de servicios de carácter temporal no puede encontrar acogida en los fines específicos de los sindicatos en el sentido —dado por la jurisprudencia— de interés colectivo de los trabajadores, a los efectos de justificar la legitimación activa de la organización sindical. En opinión de la Diputación Provincial de Valencia, el sindicato demandante carece de legitimación *ad causam*. Por otro lado, la legitimación que se reconoce a los sindicatos hay que entenderla atribuida a los mismos cuando actúan a través de los órganos estables de creación legal en el ámbito de aquellas materias que deban ser objeto de conocimiento o negociación con dichos órganos. Así, en el caso presente, en el que legalmente es necesaria la intervención de la Comisión paritaria de personal, la legitimación para ejercitar acciones judiciales no la ostentarían los sindicatos aisladamente considerados, sino que la tendría atribuida dicha Comisión o, en todo caso, la Junta de Personal o los delegados de personal, órganos que exclusivamente estarían legitimados para ejercer acciones administrativas o judiciales.

9. Por su parte, el Ministerio Fiscal, en escrito de alegaciones registrado el 10 de abril de 2001, interesa que se dicte Sentencia otorgando el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del sindicato recurrente. Tras exponer los antecedentes del caso, afirma el Fiscal que la primera de las quejas incurre en la causa de inadmisión del art. 50.1 a) LOTC, por falta de agotamiento de la vía judicial precedente. En efecto, alegándose en la demanda que la Sentencia impugnada resultaba incongruente, la recurrente tenía a su disposición el incidente de nulidad del art. 240.3 LOPJ para restaurar el derecho fundamental lesionado. En todo caso, afirma que este motivo carece de contenido constitucional, puesto que la Sentencia no es

incongruente ni desde una perspectiva externa —relación con las pretensiones de las partes—, ni interna —relación lógica entre la fundamentación jurídica y el fallo.

Por lo que se refiere a la segunda queja, entiende el Ministerio público que debe ser reconducida a la vulneración de la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE). Partiendo de la doctrina elaborada por este Tribunal, afirma que la demandante transcribe la fundamentación jurídica de una Sentencia de la Sección Segunda de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo, sin aportar siquiera una copia de la misma, incumpliendo así el requisito de aportación de términos de comparación válidos, cuya carga le corresponde, sin que de lo transcrito se desprenda en absoluto la identidad del órgano judicial. Por ello, considera el Fiscal que lo alegado en la demanda no es suficiente para fundar una queja de desigualdad en la aplicación de la ley.

Finalmente, en cuanto a la lesión del art. 24 CE, afirma el Ministerio Fiscal que debe ser estimada la demanda, pues el órgano judicial estableció un concepto de legitimación activa excesivamente restrictivo y contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye también los intereses legítimos, habiendo sido afirmada la legitimación activa de los sindicatos por este Tribunal (SSTC 210/1994; 101/1996, 11 de junio; 55/1997, 17 de marzo; 7/2001, 15 de enero, y 24/2001, 29 de enero) para interponer recursos contencioso-administrativos en determinadas circunstancias. Las SSTC 101/1996 y 7/2001 resuelven casos muy similares al presente. En concreto, en la última de ellas, el Tribunal expresamente declaró la existencia de una conexión entre el interés profesional o económico del Sindicato recurrente y el objeto del proceso, consistente en que «la ventaja o utilidad que se obtendría en caso de prosperar el recurso contencioso-administrativo... posibilitaría... que todas aquellas personas que cumpliesen unos mínimos requisitos tuviesen por lo menos una expectativa de participar en el proceso selectivo» (FJ 6). Entiende el Fiscal que las razones que llevaron a conceder el amparo en esta última Sentencia son trasladables al presente caso, siendo indiferente que el representante de CC OO en la Comisión paritaria firmase su conformidad con las actas.

10. Por providencia de 14 de mayo de 2003 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano impugna la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 21 de marzo de 2000, que declaró inadmisibles los recursos contencioso-administrativos acumulados interpuestos contra Decretos de la Presidencia de la Diputación Provincial de Valencia de 22, 24 y 31 de julio y 2 de septiembre de 1997, relativos a la prórroga de determinadas comisiones de servicios. Las quejas aducidas en la demanda de amparo se concretan en tres vulneraciones de sus derechos fundamentales: por una parte, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por haber incurrido la resolución impugnada en incongruencia. Por otra, se alega la vulneración de este mismo derecho en relación con la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), porque la Sentencia resuelve la cuestión de forma distinta a otros pronunciamientos del mismo órgano judicial en supuestos iguales, sin motivar suficientemente el cambio de criterio. Finalmente, se invoca de nuevo el art. 24.1 CE, sosteniendo que la resolución contra la que se dirige el amparo negó legitimación activa a la recurrente para impugnar los Acuerdos dictados por la Diputación de Valencia, de manera injustificada.

Por su parte, la Diputación Provincial de Valencia se ha opuesto al otorgamiento del amparo, negando la existencia de las vulneraciones aducidas por la demandante, mientras que el Ministerio Fiscal, si bien ha mantenido que resulta inadmisibles las quejas relativas a la vulneración del art. 24.1 CE por incongruencia en la resolución judicial, al no haberse agotado la vía previa, y que debía rechazarse la lesión del art. 14 CE por falta de los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional, ha concluido solicitando la estimación del amparo porque la resolución judicial impugnada no reconoce legitimación activa al sindicato demandante para impugnar los actos administrativos, de forma contraria al derecho a la tutela judicial efectiva.

2. Estando fuera de duda la viabilidad del análisis de los requisitos para la admisión a trámite en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 33/2001, de 12 de febrero, FJ 2), debemos analizar si, como ha señalado el Ministerio Fiscal, la primera de las quejas planteada por la recurrente, que denuncia la incongruencia en que habría incurrido la Sentencia impugnada, adolece de una causa de inadmisión, al no haberse agotado la vía judicial previa de acuerdo con la exigencia del art. 44.1 a) LOTC.

La prescripción establecida en este último precepto en cuanto a la necesidad de agotar todos los recursos utilizables en la vía judicial ha sido entendida por este Tribunal en el sentido de que, siempre que exista un recurso o remedio procesal susceptible de ser utilizado y adecuado por su carácter y naturaleza para tutelar el derecho o libertad que se entienda vulnerado, tal recurso ha de agotarse antes de acudir en vía constitucional (por todas, STC 18/2002, de 28 de enero, FJ 4). Pues bien, tiene establecido este Tribunal que, en casos como el presente, en que se denuncia que las resoluciones judiciales incurren en incongruencia en sus decisiones, el incidente de nulidad de actuaciones regulado en el art. 240.3 LOPJ (a partir de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre) es el remedio procesal para reparar la lesión presuntamente sufrida, por lo que su utilización resulta imprescindible en orden al cumplimiento de la previsión del art. 44.1 a) LOTC (entre otras, SSTC 178/2000, de 26 de junio, FJ 3; 105/2001, de 23 de abril, FJ 3; y 32/2002, de 11 de febrero, FJ 2).

Denunciada por la demandante de amparo la incongruencia omisiva y por error en que habría incurrido la Sentencia impugnada al dar respuesta a la alegación de falta de legitimación planteada por la Diputación Provincial de Valencia en la vía contencioso-administrativa, es claro que lo procedente era utilizar el remedio procesal de la nulidad de actuaciones con anterioridad a la interposición de la demanda de amparo. Comoquiera que no se empleó, en relación con ese elemento de impugnación no se puede entender debidamente agotada la vía judicial previa, de forma que la queja resulta inadmisibles por concurrir la causa del art. 50.1 a) LOTC.

3. La segunda queja la refiere la recurrente a la violación del art. 24.1 CE, en relación con el art. 14, porque, a su juicio, la Sala crea una desigualdad en la aplicación de la Ley, al existir resoluciones del mismo órgano jurisdiccional que resuelven de forma distinta supuestos iguales, sin que se haya motivado suficientemente en la Sentencia impugnada el cambio de criterio. Planteada la cuestión en tales términos, parece claro que, como ha apuntado el Ministerio Fiscal, lo que se denuncia propiamente es la lesión del art. 14 CE y desde tal perspectiva debe ser examinada la queja.

Según reiterada doctrina de este Tribunal, la violación de dicho precepto producida por desigualdad en la aplicación de la Ley tiene lugar cuando concurren las siguientes circunstancias: que las resoluciones contradictorias provengan del mismo órgano judicial, que los supuestos

en ellas resueltos guarden entre sí una identidad sustancial, y que la resolución en que se produzca el cambio de criterio no ofrezca una fundamentación razonable y adecuada que justifique dicho cambio, a fin de excluir tanto la arbitrariedad como la inadvertencia del mismo por los justiciables (por todas, SSTC 14/1985, de 1 de febrero, FJ 2; 188/1987, de 27 de noviembre, FJ 4; 90/1993, de 15 de marzo, FJ 3). Además, hemos exigido que el recurrente que invoque la vulneración del principio de igualdad alegue y pruebe haber sido tratado arbitrariamente de forma desigual a otro justiciable por un órgano judicial en un supuesto sustancialmente idéntico (SSTC 114/1993, de 29 de marzo, FJ 2; 150/2001, de 2 de julio, FJ 2).

En el supuesto examinado, la recurrente fundamenta su alegación en la cita de dos Sentencias de la misma Sección y Sala, de 19 de julio de 1997 y 14 de abril de 1998, de las que transcribe algunos pasajes referidos al reconocimiento de la legitimación de los sindicatos que recurrían en los casos resueltos por ellas para interponer los correspondientes recursos contencioso-administrativos. Sin embargo, la recurrente no ha probado la efectiva diferencia de trato que daría lugar a la vulneración del art. 14 CE, pues apoya su queja en esos únicos datos, sin haber aportado las resoluciones judiciales que se ofrecen como término de comparación ni haber acreditado la identidad entre los supuestos resueltos por éstas y el que aquí se discute. En definitiva, la demandante de amparo ha incumplido la carga de traer a presencia de este Tribunal los elementos de juicio que permitan percibir una aplicación desigual de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en ese aspecto concreto, por lo que debe decaer la queja relativa al art. 14 CE.

4. La última vulneración aducida por el sindicato actor se refiere a la violación de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), porque la Sentencia recurrida en amparo le ha negado injustificadamente la legitimación para impugnar en vía contencioso-administrativa las resoluciones que fueron objeto de los recursos acumulados 3373/97 a 3376/97.

Es ésta una cuestión que ha sido tratada ya por este Tribunal, estableciendo una consolidada jurisprudencia acerca de la legitimación activa de los sindicatos para actuar en el orden contencioso-administrativo, de la que son muestra las SSTC 101/1996, de 11 de junio, y 203/2002, de 28 de octubre, la última de las cuales hace una síntesis de los pronunciamientos anteriores. Nuestra doctrina parte de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Así, hemos dicho que los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros a través de esquemas propios del Derecho privado, pues cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en propiedad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo, sin estar condicionados a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación. Por esta razón, es posible, en principio, reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores.

Ahora bien, desde la citada STC 101/1996 venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada; pues, como se dijo en la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, «la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer». La conclusión a la que llegamos fue que la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico, y que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esto es, tiene que existir un vínculo especial y concreto entre el sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate.

5. Trasladando la doctrina expuesta al supuesto examinado, hemos de recordar que el sindicato recurrente impugnó cuatro Decretos de la Diputación Provincial de Valencia, por los que se prorrogaban otras tantas comisiones de servicios, por entender que dichas prórrogas excedían de la duración máxima que tales comisiones podían tener de acuerdo con la normativa de aplicación. La Sentencia que motiva la solicitud de amparo, atendiendo a la causa de inadmisión planteada por la representación de la Diputación Provincial de Valencia, negó la legitimación a la demandante de amparo, por entender que en el ámbito de la negociación colectiva —en el que incardinaba la cuestión— la legitimación se deposita en órganos estables de creación legal, como las mesas de negociación, sin que se atribuya de modo directo a los sindicatos, que carecen de legitimación propia en ese ámbito. Igualmente, razonó la resolución judicial que los Decretos recurridos fueron informados favorablemente por las comisiones paritarias de personal, en las que participó el sindicato CC OO, firmando su representante las correspondientes actas, por lo que el ejercicio de las acciones judiciales entrañaba un *venire contra pro-prium factum*.

En suma, la Sala no examinó si el sindicato recurrente ostentaba o no legitimación activa conforme a los criterios establecidos en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) de 1956, aplicable en el caso resuelto, ni razonó realmente por qué el sindicato carecía de derechos subjetivos o de intereses legítimos que pudiesen verse afectados por los actos recurridos sino que, asimilando legitimación procesal y capacidad negocial, entendió que los sindicatos, al no ser titulares del derecho a la negociación, tampoco están procesalmente legitimados; así, fuera de su representación en la mesa no pueden interponer recurso alguno en lo referente a la negociación, ya que tal posibilidad sólo la tendría la mesa.

Pues bien, como declaramos en la STC 101/1996, FJ 4, no es procedente atribuir la legitimación, de modo exclusivo, a la mesa de negociación por varias razones: por un lado, por las dificultades técnicas inherentes a la atribución de legitimación para impugnar los actos resolutorios a dicho órgano, que no aparece personificado y que está compuesto con la representación de las partes interesadas, esto es, empleador y empleados, en terminología laboral; por otro, porque la tesis preconizada por la Sentencia recurrida conduciría a hacer de peor condición al sindicato interviniente en la mesa

de negociación, que a aquél otro que, eventualmente, no se hallara representado en ella, cuya legitimación no cabría excluir *a radice* por la única razón de no haber formado parte del órgano encargado de canalizar las oportunas propuestas de determinación de condiciones de trabajo. Por lo demás, hay que señalar que se trata de una tesis que contradice la doctrina sentada en la STC 70/1982, de 29 de noviembre, en la que concluimos que había que reconocer capacidad y poder de representación al sindicato y no limitar tales atributos al comité de empresa.

Llama igualmente la atención el hecho de que la Sala sentenciadora ni siquiera hiciera referencia a la noción de interés profesional o económico, que es la que, según la jurisprudencia constitucional antes expuesta, resulta determinante a estos efectos. Y, sin embargo, al margen del general y abstracto del sindicato en defender la legalidad frente a los acuerdos impugnados, ese interés resulta claramente discernible en el presente caso, al igual que en el resuelto por las SSTC 7/2001, de 15 de enero (nombramiento de funcionario en comisión de servicio) y 203/2002, de 28 de octubre, FJ 5 (impugnación del reconocimiento, de forma provisional y transitoria, de la compatibilidad para el ejercicio de actividades en el sector privado a dieciséis funcionarios adscritos a un hospital provincial), en las que se plantearon cuestiones similares a la suscitada aquí.

En el supuesto que nos ocupa, el objeto de los recursos era la fiscalización de la legalidad de los Decretos por los que se acordaba prorrogar nuevamente unas comisiones de servicios preexistentes, por lo que hay que concluir que se hallan plenamente conectados con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y, por tanto, con lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado interés profesional o económico. La razón de esta conexión se muestra patente: en el caso de que prosperaran los recursos contencioso-administrativos los afiliados a la confederación sindical recurrente y, en general, el personal de la Diputación Provincial de Valencia, que cumplieran determinados requisitos tendrían, al menos, una expectativa de poder acceder a los puestos afectados por las comisiones de servicios.

6. Constatada la relación de los actos administrativos impugnados con el interés del sindicato, habría de concluirse que éste estaba suficientemente legitimado para interponer los recursos contencioso-administrativos. No obstante, es preciso dilucidar si el otro argumento esgrimido en la Sentencia sería bastante per se para negarle a la demandante de amparo la legitimación *ad causam*.

La resolución judicial razonó que el ejercicio de las acciones judiciales por parte del sindicato suponía actuar contra sus propios actos, ya que los Decretos recurridos fueron informados favorablemente por las Comisiones paritarias de personal, en las que participó aquél, firmando su representante las correspondientes actas. Esto es, la Sala entiende que el sindicato recurrente, en cuanto integrante de un órgano que dio su visto bueno a las resoluciones administrativas impugnadas (Comisión paritaria de personal), ha participado en la formación de la voluntad de dicho órgano, por lo que carece de legitimación para impugnarlas.

El razonamiento seguido por la Sala supone, en la práctica, la extensión a los sindicatos que participan en la Comisión paritaria de personal de la prohibición de recurrir establecida en el art. 28.4 a) LJCA para los órganos integrantes de una Administración o entidad pública, de donde resultaría que aquellos sindicatos se verían en todo caso privados de legitimación procesal para impugnar un acuerdo adoptado en un asunto en que

haya intervenido la Comisión, aunque pueda resultar lesivo para sus derechos o intereses legítimos.

En relación con este tema, hemos de recordar, en primer lugar, que, como dijimos en la STC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 5, lo que hacía el art. 28.4 a) LJCA de 1956 era negar legitimación a los órganos de una entidad pública para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos y disposiciones emanados de dicha entidad (salvo en el caso previsto en la legislación de régimen local en materia de impugnación de acuerdos de las corporaciones locales). Por tanto, lo que el citado precepto prohibía era que los órganos de una entidad o Administración pública (tanto unipersonales o colegiados) impugnaran en vía contencioso-administrativa la actividad de la misma, lo que no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos, o sean sus titulares, no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o a sus intereses legítimos. Dicho de otro modo, la excepción a la regla general de legitimación activa en la LJCA se refería exclusivamente al supuesto en que el titular o miembro del órgano administrativo pretendiera interponer recurso contencioso-administrativo como tal órgano, infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE).

La razón de la limitación aludida es la consideración de que en el supuesto de Administraciones o entidades públicas la voluntad y la decisión administrativa es imputable a la entidad como tal, no a sus órganos, por lo que manifestada aquella voluntad a través del acto que agota la vía administrativa, los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer de quien emitió el acto que puso fin a dicha vía, no pueden plantear tal discrepancia en sede judicial, al ser parte integrante de dicha persona o ente público. Por el contrario, esta excepción no se extiende a los integrantes del órgano administrativo, los cuales no pueden verse privados de la posibilidad de defender en vía contencioso-administrativa los derechos o intereses legítimos que su situación les confiere y cuya garantía constitucional deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

A mayor abundamiento, no se puede soslayar que la citada Comisión paritaria de personal —según lo dispuesto en el Acuerdo sobre condiciones de trabajo para los funcionarios y en el convenio colectivo para el personal laboral, ambos de la Diputación Provincial de Valencia, que figuran en las actuaciones— es un órgano compuesto, a partes iguales, por representantes de la Administración y de las centrales sindicales con representación en la Diputación Provincial, y que, en atención a esta composición, y por aplicación de lo establecido en el art. 22.2, párrafo 2, LPC, aunque dicho órgano colegiado se integre en tal Administración, no participa en su estructura jerárquica (salvo que así lo establecieran sus normas de creación, o se desprendiera de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano, que no es el caso), por lo que no parece que pueda quedar encuadrado en el supuesto del art. 28.4 a) LJCA de 1956.

7. En consecuencia, debe concluirse que la Sentencia recurrida, al negar al sindicato recurrente la legitimación procesal, realizó una interpretación de los requisitos procesales (y en concreto del interés legítimo) excesivamente rigorista y desproporcionada y contraria al principio *pro actione*, lesionando por ello su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), privándole injustificadamente de una resolución sobre el fondo del asunto debatido en el proceso. Por ello, procede anular la Sentencia recurrida y retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno, a fin de que el órgano judicial dicte nueva Sentencia en la que no se aprecie la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por

falta de legitimación de la confederación sindical demandante en amparo.

### 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 del País Valenciano y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en el citado derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de marzo de 2000, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia anulada, para que por el citado órgano judicial se dicte otra que respete el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de mayo de dos mil tres.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

**11602** *Sala Primera. Sentencia 90/2003, de 19 de mayo de 2003. Recurso de amparo 2792-2000. Promovido por C.O.P. Grupo de Limpieza, S.L., respecto de resoluciones de un Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que denegaron la nulidad de actuaciones en un litigio sobre despido.*

*Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento edictal a un comerciante o empresario, tras intentos reiterados en su domicilio social (STC 6/2003).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2792-2000, promovido por C.O.P. Grupo de Limpieza, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don Antonio Francisco García Díaz y asistida por el Letrado don Luis Marcos Humet Cienfuegos-Jovellanos, contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de abril de 2000 que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el anterior Auto de esa Sala de 24 de enero de 2000, por el que se declaró la improcedencia del recurso de suplicación (núm. 6897/99) interpuesto

contra el Auto de 1 de junio de 1999 del Juzgado de lo Social núm. 2 de Barcelona, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Auto de ese Juzgado de fecha 6 de noviembre de 1998, en virtud del cual se denegó la nulidad de las actuaciones seguidas en el procedimiento núm. 728/97 sobre despido. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de mayo de 2000, don Antonio Francisco García Díaz, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de C.O.P. Grupo de Limpieza, S.L., interpuso el recurso de amparo del que se ha hecho mención en el encabezamiento. Los hechos en los que se basa la demanda, son los siguientes:

a) Doña Rosario Zurita Calleja formuló papeleta de conciliación por despido contra la empresa C.O.P. Grupo de Limpieza, S.L. Al acto de conciliación celebrado con fecha de 30 de junio de 1997 —que concluyó sin la avenencia de las partes— asistió como mandatario verbal de la empresa, que fue reconocido por la parte actora, don Juan Miguel Gironella Escola, que ostenta el cargo de Administrador de la citada entidad.

b) Con fecha de 4 de julio de 1997, doña Rosario Zurita Calleja presentó demanda sobre despido contra la empresa C.O.P. Grupo de Limpieza, S.L., con domicilio en la calle Marina, 65-67 bajos, de Barcelona. Admitida a trámite por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Barcelona (autos núm. 728/97), por proveído de fecha 4 de septiembre de 1997 se cita a las partes para que comparezcan el día 23 de octubre de 1997 para la celebración de los actos de conciliación y, en su caso, juicio, y se ordena que se dé traslado de la demanda y demás documentos a la parte demandada.

c) Con fecha 10 de octubre de 1997, el Juzgado dicta diligencia de ordenación en la que se acuerda que se realice la notificación personalmente a la parte demandada por medio de Agente Judicial, dado que la que había sido enviada por correo fue devuelta con la indicación de «ausente». Con fecha 20 de octubre de 1997 se procede a practicar la citación a través de cédula entregada al destinatario, que concluye con resultado negativo, pues al acudir el Agente Judicial al domicilio de la parte demandada certifica que no puede proceder a su entrega debido a que, después de reiteradas llamadas sin que nadie respondiese, preguntó a un vecino, que le manifestó que hacía días que no veía entrar ni salir a nadie de ese domicilio, lo que se comprobó al estar el buzón repleto de correspondencia.

d) Ante la incomparecencia de la empresa demandada el día y hora señalados para la celebración del juicio, por proveído de fecha 23 de octubre de 1997 se efectúa un nuevo señalamiento para el día 17 de diciembre siguiente. Considerando el órgano judicial que la citada entidad se encontraba en «ignorado paradero», se procedió a citarla por medio de edicto publicado en el «Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona» de 8 de noviembre de 1997.

e) Celebrado el acto del juicio, se dictó Sentencia de 18 de diciembre de 1997 estimando la demanda sobre despido. La resolución le fue notificada a la parte demandada por edicto publicado en el BOP de Barcelona de 24 de enero de 1998.

f) Con fecha de 16 de enero de 1998 la parte actora instó la declaración judicial de la extinción de su relación laboral dado que la empresa demandada se encontraba sin actividad alguna. Por Auto de 30 de enero de 1998, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Barcelona accede