**STC 202/2007, de 24 de septiembre de 2007**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 5764-2004, promovido por el Sindicato de Empleados Públicos (SIME), representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Albácar Medina y asistido por el Abogado don Manuel Martínez-Pastor Sánchez, contra la Sentencia núm. 466/2004 de 23 de julio dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en rollo de apelación 84-2004 sobre falta de legitimación sindical para actuar judicialmente. Han intervenido el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, representado por el Procurador de los Tribunales don Javier Ungría López y asistido por el Letrado don Francisco Pagán Martín-Portugués, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de septiembre de 2004, doña María Luz Albácar Medina, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Sindicato de Empleados Públicos (SIME), interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial de la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) En su sesión del 6 de junio de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cartagena procedió al nombramiento en comisión de servicios en puestos de bombero de seis funcionarios que desempeñaban otras funciones en la plantilla municipal (policías locales, conductor mecánico, conserje). El 26 de junio de 2003, el Sindicato de Empleados Públicos (SIME), invocando que su sección sindical era mayoritaria en el Ayuntamiento, interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicho nombramiento, argumentando, en lo esencial, que no es posible la comisión de servicios en un cuerpo tan especializado como el de bomberos, ni se había razonado su necesidad, ni previsto su duración máxima.

b) El recurso fue resuelto por Sentencia de 2 de diciembre de 2003 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cartagena. En la misma se dedica un amplio fundamento de derecho a analizar la pretendida falta de legitimación activa del sindicato demandante: con abundante cita de jurisprudencia constitucional, el Juzgado concluye que concurren los requisitos exigibles para dicha legitimación, con estimación parcial de la demanda.

c) Contra esta Sentencia, el sindicato interpuso recurso de apelación, resuelto por Sentencia de 23 de julio de 2004 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. En ella se declara la inadmisión del recurso por falta de legitimación del sindicato entendiendo que cuando hay una “facultad autoorganizativa de la Administración” se “diluye o hace inexistente el interés concreto”. De ese modo, no puede el sindicato impugnar una decisión municipal vinculada con una necesidad organizativa de la Administración, porque su interés resulta de mera defensa de la legalidad.

3. En la demanda de amparo se alega en primer lugar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en conexión con el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), pues el órgano judicial ignora la doctrina constitucional sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo, en cuanto a que no puede considerarse en sí misma ajena al ámbito de la libertad sindical toda materia relativa a la organización de la Administración.

También se alega como vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a obtener un pronunciamiento fundado en Derecho (art. 24.1 CE), atribuyéndole a la Sentencia impugnada un vicio de incongruencia. El argumento principal es que la decisión judicial incurre en un error manifiesto, confundiendo el objeto de la litis. En especial la demanda destaca el hecho de que se considera continuamente que se ha impugnado una prórroga de comisiones de servicio preexistentes, cuando lo que se recurrió fue el nombramiento inicial para las comisiones de servicio.

En tercer lugar se invoca el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (arts. 14 y 23.2 CE), cuya lesión se atribuye al hecho de que el Ayuntamiento de Cartagena designara para determinados cargos a una serie de personas, sin hacer pública para la totalidad de funcionarios la existencia de puestos para la comisión de servicios.

4. Por providencia de 15 de junio de 2005 la Sección Primera de este Tribunal acuerda la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al Tribunal Superior de Justicia de Murcia y Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Cartagena para el emplazamiento, en el plazo de diez días, de quienes fueron parte respectivamente en las diligencias previas del rollo núm. 84-2004 y el procedimiento abreviado núm. 242-2003, con excepción de la entidad recurrente en amparo, ya personada, para que en plazo también de diez días pudieren comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada, interesándose al propio tiempo la remisión del testimonio de ambos procedimientos.

5. Por diligencia de ordenación de 16 de noviembre de 2005 de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal se tienen por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia y el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Cartagena, así como escrito del Procurador don Javier Ungría López, con la asistencia letrada de don Francisco Pagán Martín-Portugués, a quien se tiene por personado y parte en nombre del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acuerda dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para la formulación de las alegaciones que a su derecho conviniese.

6. Mediante escrito registrado el 14 de diciembre de 2005, la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Albácar Medina, en nombre del Sindicato de Empleados Públicos (SIME), solicita que se les tenga por ratificados en el contenido del recurso de amparo.

7. Por escrito registrado el 19 de diciembre de 2005, presenta sus alegaciones don Javier Ungría López en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena. En las mismas considera en primer lugar que la entidad demandante no ha agotado la vía judicial ordinaria antes de la interposición del recurso de amparo, pues debía haber intentado previamente el recurso de casación.

Respecto del primer motivo de inconstitucionalidad alegado, señala que en el caso presente no se identifica el concreto interés profesional o económico defendido por el sindicato recurrente, al no expresar ni cuál sería el beneficio obtenido, ni el perjuicio eliminado en el supuesto de que prosperase la acción intentada. Respecto al segundo motivo considera que dado que se basa en la incongruencia de la Sentencia, no puede considerarse debidamente agotada la vía judicial al no haber intentado el incidente de nulidad de actuaciones. Por último, afirma que no hay vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) pues fue correcta la comisión de servicios al haberse declarado probada, de manera jurídicamente razonable, la existencia una necesidad urgente e inaplazable de cubrir los puestos en cuestión.

Por todo ello suplica que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de amparo, con expresa imposición de costas.

8. El Fiscal formuló sus alegaciones en escrito presentado el 21 de diciembre de 2005 en el Registro General de este Tribunal. Aborda en ellas, ante todo, el segundo motivo de inconstitucionalidad invocado, concluyendo que el vicio que se alega no constituye tanto una incongruencia como un error que “carece de independencia con relación al primero de los motivos” (legitimación del sindicato). Tampoco cabe estimar el argumento referente al derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad por no haberse invocado en el proceso ordinario, de manera que no se ha dado oportunidad a los órganos judiciales ordinarios de proteger el derecho fundamental.

Sobre la primera de las quejas, indica que “la Sala de lo contencioso-administrativo niega la legitimación activa del sindicato recurrente en amparo estableciendo la necesidad de un interés directo, que niega, en base a las competencias autoorganizativas del Ayuntamiento demandando; se trata de una interpretación excesivamente restrictiva, y, en consecuencia, contraria al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 101/1996, 7/2001, 24/2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 112/2004, de 12 de julio)”. Invoca el Fiscal especialmente la doctrina de la STC 112/2004, de 12 de julio, cuya aplicación al caso lleva a la conclusión de que se ha desconocido la legitimación de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo, por lo que interesa que se dicte sentencia estimando parcialmente el recurso de amparo, declarando que la Sentencia impugnada ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva del sindicato recurrente, anulándola y retrotrayendo las actuaciones al momento procesal adecuado para que se dicte nueva sentencia respetuosa con el referido derecho fundamental.

9. Por providencia de 21 de septiembre de 2007 se señaló para votación y fallo el día 24 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Sindicato de Empleados Públicos (SIME) impugna en este proceso la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 23 de julio de 2004 que inadmitió el recurso de apelación que aquél había interpuesto, negándole la legitimación para recurrir el acuerdo del Ayuntamiento de Cartagena por el que se aprobó el nombramiento de seis funcionarios en comisión de servicios en puestos de bombero. Y fundamenta su recurso en que la Sentencia vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la libertad sindical (art. 28.1 CE) y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). El Ministerio Fiscal considera que se le ha lesionado el derecho contenido en el art. 24.1 CE por la interpretación rigorista y desproporcionada del interés directo para poder recurrir, considerando inadmisibles el resto de alegaciones.

El Ayuntamiento de Cartagena, entiende que el recurso resulta inadmisible en su totalidad, dado que el sindicato no ha agotado la vía judicial por no haber interpuesto previamente recurso de casación y que en todo caso el recurso de amparo debe ser desestimado dada la falta de un interés directo del recurrente para impugnar el acuerdo citado y a la vista de la potestad de la Administración para convocar las referidas plazas, indicando específicamente respecto de la alegada incongruencia que este motivo es inadmisible por no haberse promovido el incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

2. Con carácter previo al examen de la pretensión de amparo hemos de resolver la alegación de inadmisibilidad que formula el Ayuntamiento de Cartagena, quien sostiene que la Sentencia impugnada resultaba recurrible en casación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), y que, en consecuencia, la demanda de amparo debe ser inadmitida por falta de agotamiento de los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

Para dar respuesta a esta alegación es preciso recordar que el carácter subsidiario que inspira el recurso de amparo, y que se establece en el art. 44.1 a) LOTC, no exige que se interponga con carácter previo cualquier recurso imaginable, sino sólo los que, siendo procedentes en función de las normas concretamente aplicables, permitan reparar adecuadamente las lesiones de derechos fundamentales que se denuncian ante este Tribunal. Así, la expresión “todos los recursos” que se contiene en dicho precepto, no se refiere a la totalidad de los posibles o imaginables, sino sólo a aquellos remedios procesales que puedan ser conocidos y ejercitados por los litigantes, sin necesidad de superar unas dificultades interpretativas mayores de lo exigible razonablemente (por todas, STC 249/2006, de 24 de julio, FJ 1).

Pues bien, en el caso que nos ocupa ocurre que la Sentencia impugnada se refiere a una cuestión de personal, por lo que queda excluida del recurso de casación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 a) LJCA. Justamente por ello, la Sala indica expresamente que contra su Sentencia no cabe recurso alguno. Tampoco podría alegarse frente a ello la recurribilidad de la Sentencia impugnada en casación de conformidad con el art. 5.4 LOPJ, al imputarse a la misma la infracción de derechos fundamentales. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, el hecho de que en el art. 5.4 LOPJ se consigne expresamente la infracción de precepto constitucional como fundamento del recurso de casación, no significa la creación de una categoría específica de un recurso de casación distinto (por todas, STC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 2).

Ha de concluirse, pues, que se han cumplido las exigencias del presupuesto procesal establecido en el art. 44.1 a) LOTC, siendo por tanto de desestimar la inadmisibilidad alegada respecto del recurso de amparo en su totalidad.

Y en cuanto a la inadmisibilidad que se refiere específicamente al motivo de incongruencia, queda su consideración para el momento de examen, en su caso, del citado motivo.

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, el sindicato recurrente alega en primer lugar la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en conexión con el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), al negársele la legitimación para recurrir las decisiones administrativas objeto del proceso.

Se trata de una cuestión sobre la que este Tribunal ha formulado una consolidada jurisprudencia. 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 puridad 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 (por todas, SSTC 101/1996, de 11 de junio; 203/2002, de 28 de octubre; 142/2004, de 13 de septiembre, y 28/2005, de 14 de febrero).

Pero también 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 es que la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico; concepto este 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 (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5).

Sobre esta base, hemos considerado que existe un interés profesional o económico en la fiscalización por un sindicato de la legalidad de los acuerdos por los que se acordaba prorrogar nuevamente unas comisiones de servicios preexistentes, pues se halla plenamente conectada con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores). La razón de esta conexión la hemos entendido patente a la vista de que en el caso de que prosperaran los recursos contencioso-administrativos los afiliados a la confederación sindical recurrente y, en general, el personal del organismo público afectado, que cumplieran determinados requisitos, tendrían, al menos, una expectativa de poder acceder a los puestos afectados por las comisiones de servicios (STC 89/2003, de 19 de mayo, FJ 5). Lo mismo hemos concluido en otros supuestos en los que un sindicato pretendía impugnar, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario en comisión de servicio (STC 7/2001, de 15 de enero), el 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 (STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 5) o la aprobación de un concurso-oposición para acceder a una plaza del cuerpo de Policía Local (STC 28/2005, de 14 de febrero).

4. En conclusión y por su directa relación con el objeto de este proceso, dentro de nuestra doctrina, hemos de destacar:

a) Que “al analizarse un problema de legitimación sindical, cabe añadir, por último, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical (SSTC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 215/2001, de 29 de octubre, FJ 2; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3). Las decisiones judiciales como la que aquí se recurre están especialmente cualificadas en función del derecho material sobre el que recaen, sin que a este Tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación cuando se impugnan ante él este tipo de resoluciones, pues no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial, con independencia de que la declaración de la lesión sea sólo una de las hipótesis posibles (SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3)” (STC 112/2004, de 12 de julio, FJ 4).

b) Que no “puede oponerse al reconocimiento de la existencia de dicho interés legítimo ... la consideración de encontrarnos ante una materia propia de la potestad de organización de la Administración que, en virtud de ello, resultaría ajena al ámbito de la actividad sindical. El que una materia forme parte de la potestad organizativa de la Administración no la excluye per se del ámbito de la actividad sindical, pues tal exclusión no sería acorde con la apreciación del ‘interés económico o profesional’ cuya defensa se confía a los sindicatos, tal y como ha sido reconocido por este Tribunal en casos similares al que ahora se plantea” ya que “el hecho de que un acto sea manifestación de la potestad organizativa de la Administración 'poco o nada explica sobre la existencia o inexistencia de legitimación procesal', porque poco o nada dice de la titularidad de intereses legítimos del sindicato (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 6) ... No puede, pues, considerarse en sí misma ajena al ámbito de la actividad sindical toda materia relativa a la organización de la Administración, y por ello no es constitucionalmente admisible denegar la legitimación procesal de los sindicatos en los conflictos donde se discuten medidas administrativas de tal naturaleza (STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 4)” (STC 112/2004, de 12 de julio, FJ 6).

5. La aplicación de esta doctrina conduce derechamente a la estimación del amparo aquí solicitado; a) el Sindicato de Empleados Públicos (SIME) impugnaba la aprobación por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cartagena del nombramiento en comisión de servicios de una serie de funcionarios; b) la Sentencia impugnada considera que la facultad autoorganizativa de la Administración diluye o hace inexistente el interés concreto y directo del sindicato que se considera exigible, sin hacer 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 interés 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 los antes aludidos, pues, de prosperar la impugnación los funcionarios municipales en general, y en particular los afiliados al sindicato, tendrían al menos una legítima expectativa de poder acceder a los seis puestos afectados.

Constatada la inclusión del objeto del acto administrativo impugnado dentro del campo propio del interés del sindicato ha de concluirse que éste estaba suficientemente legitimado para interponer, válidamente, el recurso contencioso-administrativo. En consecuencia la Sentencia recurrida, al negar al sindicato recurrente la legitimación activa, realizó una interpretación de los requisitos procesales (y, en concreto, del concepto de interés legítimo) excesivamente rigorista y desproporcionada, lesionando así el derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, especialmente si se recuerda que el canon ordinario en este ámbito queda reforzado, dado que se trata de la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical, de suerte que no sólo se encuentra en juego el derecho del art. 24.1 CE, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión formulada ante el órgano judicial: el sindicato recurrente ha sido privado injustificadamente de una resolución sobre el fondo respecto de sus alegaciones en la apelación, lo que determina la procedencia del pronunciamiento previsto en el art. 53.a) LOTC con anulación de la Sentencia recurrida y retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno a fin de que se dicte nueva Sentencia con respeto al derecho fundamental reconocido.

Resulta, así, innecesario el examen de los demás motivos alegados.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Sindicato de Empleados Públicos (SIME) y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

2º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 23 de julio de 2004.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia anulada para que se pronuncie otra que respete el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil siete.