

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4354 *Sala Segunda. Sentencia 33/2009, de 9 de febrero de 2009. Recurso de amparo 5799-2005. Promovido por Comisiones Obreras frente a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife que inadmitió su recurso contra la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias sobre readjudicación de puestos de trabajo. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 101/1996).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5799-2005, promovido por la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Ruiz Esteban, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 28 de junio de 2005, que desestima el recurso de apelación núm. 21-2005 interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 4 de marzo de 2005, que declaró la no admisión, por falta de legitimación activa, del recurso contencioso núm. 500-2004, formulado por el sindicato recurrente contra las Órdenes de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, de 29 de julio y 11 de agosto de 2004, que aprobaron las listas provisionales de readjudicación de puestos de trabajo impugnadas en el proceso judicial. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 29 de julio de 2005, doña María Jesús Ruiz Esteban, Procuradora de los Tribunales y de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales y órdenes administrativas citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) Por Orden de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, de 29 de julio de 2004, rectificada por nueva Orden del siguiente 11 de agosto, se aprobó la lista provisional de readjudicación de puestos de trabajo convocados por Orden de la citada Consejería de 22 de septiembre de 2000. Una vez agotada sin éxito la vía administrativa,

el sindicato demandante de amparo interpuso contra las citadas Órdenes de 29 de julio y 11 de agosto de 2004 recurso contencioso-administrativo por la vía especial del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales al considerar que las citadas las Órdenes vulneraron el derecho de igualdad en el acceso a la función pública (art. 23.2 CE) de un colectivo de «más de ciento cuarenta y nueve funcionarios» afectados por el proceso selectivo, muchos de ellos afiliados al propio sindicato.

b) Con fecha de 4 de marzo de 2005, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife dictó Sentencia declarando, con estimación de la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración autonómica demandada, la no admisión del recurso contencioso por considerar que el sindicato recurrente carece de legitimación para recurrir en su propio nombre y representación resoluciones relativas a aspectos organizativos de una Administración pública.

c) Interpuesto recurso de apelación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, mediante Sentencia de 28 de junio de 2005, lo desestimó confirmando el criterio de instancia.

3. En su demanda de amparo el sindicato recurrente denuncia, en primer término, que la decisión judicial de inadmisión que combate traduce una interpretación excesivamente rigorista y desproporcionada del requisito de la legitimación activa, que pugna con el principio *pro actione* que debe guiar las decisiones judiciales de admisión de los recursos y, en suma, resulta contraria a su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). Al igual que ya hiciera antes en la vía judicial ordinaria, el sindicato recurrente subraya el innegable vínculo que a su juicio tenía con el objeto del pleito y, por tanto, el interés legítimo que tenía para recurrir en el presente asunto; interés que cifra en los beneficios que, de prosperar su recurso, obtendrían tanto el propio sindicato recurrente como los funcionarios afiliados al mismo y, en general, todos los funcionarios afectados; el primero, como consecuencia del potencial incremento de su base de afiliación y de las consiguientes repercusiones patrimoniales, institucionales y de implantación organizativa; los segundos, por razón de la oportunidad de participar en el proceso selectivo convocado por la Administración autonómica. El sindicato demandante de amparo denuncia también, en segundo lugar, que las órdenes impugnadas en el proceso judicial vulneraron el derecho del colectivo de funcionarios afectados a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Mediante otrosí, al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.1 LOTC, el sindicato recurrente solicitó la suspensión de las Sentencias y órdenes impugnadas.

4. Por providencia de 24 de julio de 2007, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, a fin de que oportunamente remitiese certificación o fotocopia averdada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 21-2005. La misma atenta comunicación se acordó igualmente dirigir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife para que, asimismo, remitiera testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso 500-2004 y emplazase a quienes hubieran sido parte en este procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo. Lo que efectivamente hizo el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de septiembre de 2007, interesando se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo. En la misma providencia se acordó formar la correspondiente pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, y por nueva providencia de la misma fecha conceder, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 56 LOTC, a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal plazo común por tres días para alegaciones.

5. Tramitada la pieza de suspensión, la Sala, por Auto de 10 de marzo de 2008, acordó denegar la suspensión interesada al considerar, en esencia, que lo contrario equivaldría adelantar, sin observar el procedimiento y las garantías exigibles, un eventual fallo estimatorio del recurso de amparo.

6. Por diligencia de ordenación de la Sala de 15 de abril de 2008 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado del servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que ostenta, y, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC, conceder a las partes personadas y al Ministerio Fiscal plazo común por veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formularan alegaciones.

7. El 14 de mayo de 2008, el sindicato recurrente presentó su escrito de alegaciones, reiterando en esencia las ya formuladas en su escrito de demanda de amparo constitucional.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de junio de 2008 el Letrado del Gobierno de Canarias presentó sus alegaciones, oponiéndose al amparo solicitado. En su escrito el representante del Gobierno autonómico niega que el sindicato recurrente posea la imprescindible legitimación. Formalmente porque ni en el escrito de interposición del recurso contencioso ni más tarde tampoco, con ocasión de la evacuación del trámite de alegaciones concedido al efecto, el sindicato recurrente acreditó en la debida forma poseer el necesario interés específico y distinto de la mera defensa abstracta de la legalidad. Y materialmente porque, conforme a la doctrina constitucional que cita, la capacidad abstracta de los sindicatos para recurrir las decisiones que afecten a los funcionarios públicos no alcanza a transformarlos en guardianes de la legalidad de cualquier actuación administrativa, debiendo siempre acreditar un específica legitimación *ad causam*, que en el presente caso no consta.

9. El 9 de julio de 2008, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones interesando la estimación parcial del amparo solicitado por considerar, con cita de la consolidada doctrina constitucional que así lo ha subrayado en otros supuestos semejantes, que efectivamente, como se denuncia en la demanda de amparo, las resoluciones judiciales impugnadas realizaron una interpretación excesivamente rigorista y desproporcionada del requisito del interés legítimo para recurrir que lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva del sindicato recurrente. El Fiscal niega, en cambio, que el sindicato recurrente pueda, por carecer de la necesaria legitimación, defender en vía de amparo y en su propio nombre el derecho del artículo 23.2 CE, que es un derecho fundamental ajeno y propio de los funcionarios, no del sindicato.

10. Por providencia de 5 de febrero de 2009, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El sindicato demandante de amparo impugna la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 4 de marzo de 2005, así como la dictada en grado de apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 28 de junio de 2005, porque considera que las citadas Sentencias, que le negaron la imprescindible legitimación activa para recurrir las Órdenes de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, de 29 de julio y 11 de agosto de 2004, por las que se aprobaron las listas provisionales de readjudicación de determinados puestos de trabajo en la Administración autonómica, vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). El sindicato recurrente denuncia también que las citadas órdenes de la Administración autonómica canaria lesionaron el derecho de los funcionarios afectados a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

El Ministerio Fiscal se pronuncia a favor del otorgamiento del amparo solicitado por considerar que, efectivamente, como se denuncia en la demanda, las resoluciones judiciales impugnadas realizaron una interpretación excesivamente rigorista y desproporcionada del requisito del interés legítimo para recurrir que lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva del sindicato recurrente en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Niega, en cambio, que el sindicato recurrente pueda, por carecer de la necesaria legitimación, defender en vía de amparo y en su propio nombre el derecho del artículo 23.2 CE, que es un derecho fundamental ajeno y propio de los funcionarios, no del sindicato.

El Gobierno de Canarias, que no se pronuncia sobre la lesión del artículo 23.2 CE, entiende por el contrario que en el presente asunto no es posible apreciar la lesión del artículo 24.1 CE que se denuncia, toda vez que el sindicato recurrente no acreditó en el proceso judicial poseer ningún específico y cualificado interés propio, distinto de la defensa abstracta de la legalidad.

2. Aunque el sindicato recurrente ha impugnado también en este proceso constitucional las órdenes administrativas cuestionadas en el proceso judicial, a las que como se ha recordado imputa la lesión del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), nuestro enjuiciamiento ha de ceñirse al examen de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), habida cuenta de que las Sentencias impugnadas en este proceso constitucional negaron al sindicato demandante de amparo legitimación para recurrir por considerar que las mencionadas órdenes eran manifestación de la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas y, en tal condición, ajenas al ámbito de la actividad sindical. Es decir, sin consideración a la clase de procedimiento elegido y al concreto derecho fundamental que en él se trataba de defender. De modo congruente con esta *ratio decidendi*, y como se ha dicho, nuestro examen debe limitarse a comprobar si esa motivación judicial es respetuosa o no con el derecho fundamental del artículo 24.1 CE invocado.

3. Con arreglo a este planteamiento debemos pues determinar si, como denuncia el sindicato demandante de amparo y es el criterio también del Ministerio Fiscal, las Sentencias recurridas, que declararon la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por falta de la imprescindible legitimación activa, han lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) o si, por el contrario, como opina el representante del Gobierno de Canarias demandado en el proceso *a quo*, decisión judicial de inadmisión es irreprochable constitucionalmente.

No es ésta la primera ocasión en que este Tribunal se ha enfrentado con de resolver controversias como la que ahora consideramos. De hecho, sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo existe ya una consolidada doctrina constitucional que, con el significado precedente al menos de la STC 101/1996, de 11 de junio, recuerdan entre otras las SSTC 84/2001, de 26 de marzo; 203/2002, de 28 de octubre, y 112/2004, de 12 de julio, y está resumida también en las más recientes SSTC 358/2006, de 18 de diciembre; 153/2007, de 18 de junio, y 202/2007, de 24 de septiembre.

Conforme a esta doctrina constitucional, que parte del reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario, hemos precisado que la legitimación procesal de un sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o *legitimatío ad causam*, «ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico» (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3); «interés que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico» (STC 112/2004, de 12 de julio, FJ 4), 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» (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2).

En esta misma línea doctrinal resulta igualmente establecido que, para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato, no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado «función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores» (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2). Debe existir, además, «un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado» (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5, y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5). Pues «la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad», cualesquiera que sean las circunstancias en cada caso concurrentes. Y hemos afirmado también que, en supuestos como el presente, «el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado», puesto 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, y 112/2004, de 12 de julio, FJ 4).

Por último, en lo que aquí más importa, por su directa relación con el objeto de este proceso, hemos afirmado, asimismo, que «puede oponerse al reconocimiento de la existencia del necesario 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). Por consiguiente, «no puede 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» (SSTC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 112/2004, de 12 de julio, FJ 6, y 202/2007, de 24 de septiembre, FJ 4).

4. La aplicación de esta doctrina conduce a la estimación del amparo solicitado. En el presente asunto el sindicato recurrente impugnó en la vía jurisdiccional contenciosa las órdenes de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias que aprobaron la lista provisional de readjudicación de determinados puestos de trabajo por considerar que, con esa actuación, la Administración autonómica vulneró las bases de la convocatoria del concurso considerado e impidió que más de ciento cuarenta y nueve funcionarios, buena parte de ellos afiliados además al sindicato, pudieran participar en condiciones de igualdad en el correspondiente proceso selectivo y, en consecuencia, acceder a las plazas convocadas. Las Sentencias impugnadas le negaron legitimación activa por considerar que la legitimación para recurrir de los sindicatos no comprende la defensa de las cuestiones relacionadas con los aspectos organizativos de la Administración pública.

Con estos antecedentes no hay duda, como señala el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, que sin perjuicio del fondo del asunto el sindicato ostenta un interés específico y concreto en la impugnación de las citadas órdenes, sin que el razonamiento opuesto por las Sentencias recurridas acerca de que la materia controvertida forma parte de la potestad organizativa de la Administración autonómica sea, conforme a la doctrina constitucional que antes se ha recordado, motivo suficiente para negar legitimación activa al sindicato recurrente, pues es evidente que, de prosperar su recurso contencioso-administrativo, tanto el propio sindicato como los funcionarios afectados y, en particular, sus afiliados obtendrían los beneficios que se alegan: el sindicato, nuevos afiliados, mayores ingresos

y más influencia; y sus afiliados y, en general, los funcionarios afectados, poder participar en el proceso selectivo convocado por la Administración autonómica.

En consecuencia, comprobado que las órdenes administrativas impugnadas en el proceso contencioso-administrativo guardan relación y están vinculadas con el círculo de intereses legítimos del sindicato recurrente, debe concluirse que las Sentencias recurridas, al negar a éste legitimación procesal, realizaron efectivamente una interpretación de los requisitos procesales y, en particular, del relativo a la existencia del interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada y contraria al principio *pro actione*, lesionando de esa forma su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al privarle injustificadamente de una resolución sobre el fondo del asunto debatido en el proceso. Por consiguiente, para restablecer en su derecho a la organización sindical recurrente, debemos anular las Sentencias recurridas y retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno a fin de que se dicte nueva resolución con respeto al derecho fundamental reconocido.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado a la Federación de Servicios y Administraciones públicas de Comisiones Obreras (FSAP-CC OO) y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecer al sindicato recurrente en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 4 de marzo de 2005, y la Sentencia de 28 de junio de 2005 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife) en el rollo de apelación núm. 21-2005, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las citadas Sentencias para que el órgano judicial dicte una nueva respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a nueve de febrero de dos mil nueve.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.