

de la cuestión de inconstitucionalidad del art. 468, apartado b) y del art. 453.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, en el inciso «por falta grave».

### 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 por don Luis Antonio Martínez Plaza y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado por las resoluciones judiciales recurridas el derecho del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Autos del Tribunal Militar Territorial Cuarto de A Coruña de 8 de abril y 10 de junio de 1999, así como la de la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2000, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado del Auto de 8 de abril de 1999 para que se resuelva sobre la admisibilidad del recurso contencioso-disciplinario ordinario deducido por el demandante en términos respetuosos con el derecho fundamental que se declara vulnerado.

3.º Elevar al Pleno del Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, en el inciso «por falta grave», al apreciar que entra en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 de la Constitución.

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

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

**22540** *Sala Primera. Sentencia 203/2002, de 28 de octubre de 2002. Recurso de amparo 5920-2000. Promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Unión Regional de Castilla y León) frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que, en apelación, inadmitió su recurso contra un Acuerdo de la Diputación de Zamora sobre compatibilidad de médicos.*

*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 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 y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5920-2000, promovido por don Francisco de Sales Javier Romero Alonso, apoderado de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Unión Regional de Castilla y León), representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistido por el Abogado don Vicente Mielgo Suaña, contra la Sentencia de 28 de septiembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que estimó el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora, de 7 de abril de 2000, que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de reposición planteado contra la aprobación de la propuesta incluida en el punto 2.3 del Acuerdo de la sesión ordinaria celebrada por la Diputación de Zamora el 30 de septiembre de 1999. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de noviembre de 2000, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de don Francisco de Sales Javier Romero Alonso, actuando como Secretario General del Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SAP-CC OO), interpuso recurso de amparo contra la Sentencia citada en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son los siguientes:

a) La Diputación Provincial de Zamora tuvo conocimiento de que algunos de sus funcionarios, básicamente personal adscrito al Hospital Provincial de Zamora Rodríguez Chamorro, mayoritariamente médicos, estaban realizando actividades en el sector privado sin haber solicitado el reconocimiento de compatibilidad, requisito imprescindible para no incurrir en responsabilidad disciplinaria. El Pleno corporativo, en sesión de 29 de marzo de 1999, acordó una moción por la que se concedía a aquellos funcionarios un plazo para regularizar su situación, finalizado el cual podían incurrir en responsabilidad disciplinaria si no obtenían la compatibilidad. Presentadas las solicitudes de compatibilidad, fueron resueltas parcialmente por el Pleno de la corporación, en sesión celebrada el 28 de mayo de 1999, aprobando las informadas favorablemente por la Comisión Informativa de Régimen Interior y de Personal, mientras que las que habían sido informadas negativamente no fueron denegadas, sino que se solicitó nuevo informe de la Secretaría General sobre la posibilidad legal de autorizar dicha compatibilidad. Ante tal decisión, el recurrente en amparo, como Secretario General del Sindicato de Administración Pública de CC OO de Zamora (SAP-CC OO), en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Zamora, presentó un escrito con fecha 11 de junio de 1999, en el que instaba a la corporación a resolver las citadas compatibilidades de forma legal y sin dilación.

b) En el Pleno de la corporación celebrado el 30 de septiembre de 1999 se adoptó un Acuerdo aprobando la propuesta incluida en el punto 2.3 del orden del día, por el que se concedían las compatibilidades dudosas de forma provisional y transitoria. Frente al mismo, el demandante de amparo interpuso recurso de reposición por entender que perjudicaba a los intereses del colectivo de trabajadores públicos de la Diputación de Zamora, entre los que se encontraban afiliados al citado sindicato. Transcurrido el plazo de contestación sin haber respondido la corporación, el aquí demandante, en su condición de Secretario General del Sindicato de Administración Pública de CC OO de Zamora (SAP-CC OO), formuló recurso contencioso-administrativo.

c) El recurso fue estimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora, de 7 de abril de 2000, declarando no ajustada a Derecho la desestimación presunta del recurso de reposición, y anulando el citado Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Zamora, de 30 de septiembre de 1999. En el proceso, la defensa de la Diputación Provincial invocó falta de legitimación del actor por no representar ni actuar el sindicato en nombre de los interesados individuales del colectivo de funcionarios, y por no ser la materia discutida objeto de negociación colectiva. En el fundamento primero de la Sentencia se declara que aún no ostentando el sindicato actor la representación del personal funcionario de la Diputación, por ser la Junta de personal el órgano específico de representación, no puede negársele legitimación para ser parte actora en el proceso contencioso-administrativo dado su interés en relación con el acuerdo recurrido, ya que no se limita a actuar en defensa de la legalidad en abstracto, sino que hay un *plus* de interés respecto a sus actos, cual es el beneficio que el éxito de la acción reportaría para el sindicato recurrente o el perjuicio que generaría el mantenimiento del acto recurrido. Este *plus* consiste en el interés del sindicato en la incompatibilidad de actividades privadas de funcionarios por la incidencia que ello podía tener directa o indirectamente en la creación de empleo y las posibilidades de acceder a él de sus afiliados.

d) La Diputación Provincial de Zamora formuló recurso de apelación contra la anterior Sentencia, el cual fue estimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de septiembre de 2000, declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por la representación del sindicato. Entiende la Sala que la doctrina del Tribunal Constitucional reconoce a los sindicatos legitimación para la defensa de los derechos de los trabajadores que merezcan una defensa colectiva, y ello debe llevar a aceptar su legitimación ante conflictos que surjan en el terreno de las condiciones de trabajo, pero no cuando vengan referidos a la mera organización administrativa. Por ello, afectando el conflicto enjuiciado al derecho que determinados funcionarios puedan tener o no para obtener un reconocimiento de compatibilidad de actividades públicas y privadas, la Sala concluye que se trata de derechos individuales sin trascendencia colectiva, máxime cuando nada se acredita sobre el perjuicio que tal medida ocasiona al normal desempeño de las funciones públicas en el seno de la Administración que la concede. Ello no podía salvarse acudiendo al *plus* de interés apreciado en la Sentencia de instancia, ya que la «posible creación de empleo» es materia propia de la potestad de organización de la Administración, y por ello ajena al ámbito de actividad sindical.

3. En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE),

en su vertiente de acceso al proceso, y del derecho a la libertad sindical, en su faceta de libre ejercicio (art. 28.1 CE), por cuanto la Sentencia impugnada lleva a cabo una interpretación restrictiva de la legitimación del sindicato recurrente, que es además contraria a la jurisprudencia constitucional. El recurrente sostiene, en contra de lo afirmado por la Sala, que el acto administrativo impugnado tenía una indudable trascendencia colectiva pues se trataba de una concesión de compatibilidad a dieciséis empleados públicos de la Diputación Provincial, que afectaba al colectivo de trabajadores de la misma, a los cuales no resulta indiferente que el reconocimiento de compatibilidad se realice o no con sujeción a la legalidad. No puede negarse interés legítimo a un sindicato para defender la sujeción a la legalidad de la actuación administrativa en cuestiones de personal, no sólo en aspectos relativos a las condiciones de trabajo, sino también en el ámbito de las potestades de autoorganización o discrecionales de la Administración. Por otra parte, se añade que en este caso la medida que se pretendió impugnar sí producía un perjuicio en el normal desempeño de las funciones públicas, ya que unos puestos de trabajo valorados como incompatibles están desempeñados por personas que compatibilizan la actividad pública con la privada.

En la demanda se sostiene asimismo que el sindicato posee en este caso una legitimación *ad causam* por ostentar un interés profesional y económico, ya que la decisión que se intenta recurrir ocasiona un perjuicio al sindicato puesto que le impide satisfacer los compromisos adquiridos con sus afiliados y dar respuesta a sus quejas, lo cual a su vez coarta el derecho al ejercicio de la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Finalmente, se alega que la Sentencia ahora recurrida no apreció, en contra de la de instancia, que en el presente supuesto existiera por parte del sindicato un *plus* de legitimación sobre la defensa de la legalidad, consistente en la incidencia que la decisión recurrida podía provocar en la creación de empleo y la posibilidad de los afiliados al sindicato de acceder al mismo. Y ello por considerar, erróneamente según el demandante de amparo, que se trataba de un conflicto encuadrado en la mera organización administrativa y la creación de plazas por parte de la Administración cuando en realidad ese *plus* se identifica con la posibilidad de creación de empleo privado o autónomo.

Por las razones expuestas, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia declarando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al libre ejercicio de la libertad sindical, se anule la resolución recurrida, y se declare el derecho del sindicato a la legitimación para el ejercicio de la pretensión anulatoria en el proceso contencioso-administrativo.

4. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal de 14 de enero de 2002, se acordó admitir a trámite la demanda, y requerir atentamente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del procedimiento abreviado núm. 94/99 y del rollo de apelación núm. 97-2000, interesándose asimismo el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso, con excepción del recurrente en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaria de la Sala Primera, de 9 de mayo de 2002, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por los órganos judiciales, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal

y a la representación del demandante para presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes.

6. En su escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 7 de junio de 2002, el recurrente se ratifica en las realizadas en su escrito de demanda, afirmando que la Sentencia recurrida vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que a su vez lesiona el derecho a la libertad sindical. Y ello porque dicha resolución ha llevado a cabo una interpretación restrictiva y contraria al principio *pro actione* al limitar la legitimación activa del sindicato a la generación de algún beneficio o desaparición de un perjuicio de los intereses colectivos de los trabajadores, y encuadrar el objeto del proceso a quo en aspectos de mera organización administrativa. Se añade que el objeto de ese proceso no es ajeno al núcleo de actividades del sindicato, que en su condición de tal tiene un interés directo manifiesto, vinculado a la utilidad o ventaja potencial alcanzables a través de la impugnación de los actos administrativos. En tales actos concurre un interés colectivo que trasciende el ámbito profesional pues afecta a los intereses económicos y sociales de los trabajadores, con cuya defensa está comprometido el sindicato.

7. En el escrito de alegaciones registrado el 6 de junio de 2002, el Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado por entender que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y por ello tampoco el derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 CE. Después de realizar un repaso a la doctrina constitucional en materia de legitimación procesal de los sindicatos, y en concreto la relativa a la legitimación en el orden contencioso-administrativo, el representante del Ministerio Fiscal entra a analizar las razones esgrimidas en la demanda de amparo para considerar procesalmente legitimado al sindicato, concluyendo que en este caso no concurre un interés profesional o económico, es decir, una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico, derivado de la eventual estimación del recurso contencioso-administrativo entablado.

Respecto del perjuicio al servicio público concernido, alega que no se concreta, pues no se precisan los perjuicios que la resolución administrativa entraña para las condiciones de trabajo de los compañeros de la unidad administrativa, ni la merma en la eficacia del servicio público. En relación con el perjuicio que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo puede causar al sindicato al no poder cumplir las finalidades que tiene encomendadas, tampoco puede aceptarse, ya que las que se mencionan (consolidación, ampliación de servicios públicos, desaparición de la corrupción) exceden de la función de los sindicatos. Finalmente, tampoco la resolución afecta a los afiliados médicos en situación de paro por la posibilidad de ejercer su trabajo en la medicina privada en la provincia. Las resoluciones administrativas recurridas autorizan la compatibilidad con consultas privadas, permitiendo el libre ejercicio de la medicina, lo que no impide que otras personas se dediquen también al mismo, y por ello no es una cuestión de puestos de trabajo.

Por todo ello, según el representante del Ministerio Fiscal, ni de las alegaciones del recurrente ni de las actuaciones resulta la existencia de una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico, derivado de una eventual estimación del recurso entablado que fundamente la legitimación procesal del sindicato.

8. Por providencia de 23 de octubre de 2002 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 28.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de 28 de septiembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que estimó el recurso de apelación interpuesto por la Diputación Provincial de Zamora frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora, de 7 de abril de 2000, y declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por el demandante de amparo, en su condición de Secretario General del Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SP-CC OO), contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra la aprobación de la propuesta incluida en el punto 2.3 del Acuerdo de la sesión ordinaria celebrada por la Diputación de Zamora el 30 de septiembre de 1999, por el que se reconocía, de forma provisional y transitoria, la compatibilidad para el ejercicio de actividades en el sector privado a dieciséis funcionarios adscritos al Hospital Provincial de Zamora.

La Sala apreció falta de legitimación activa del sindicato al considerar que el conflicto enjuiciado afectaba a derechos individuales sin trascendencia colectiva y no se acreditaba el perjuicio que la concesión o denegación de las referidas compatibilidades pudiera ocasionar al normal desempeño de las funciones públicas en el seno de la Administración que debía resolverlas. Frente a la argumentación desarrollada por la Sentencia de instancia, la Sala consideró que en este caso no existía legitimación procesal en el sindicato accionante, pues el *plus* de interés que sobre la mera defensa de la legalidad representa, en este caso, la incidencia de su pretensión anulatoria en la creación de empleo y en las posibilidades de acceder a él de sus afiliados no tiene lugar, porque esa posible creación de empleo es materia propia de la potestad organizatoria de la Administración y, como tal, ajena al ámbito de la actividad sindical.

El demandante de amparo alega que la resolución recurrida vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por cuanto impide el acceso del sindicato al proceso contencioso-administrativo al llevar a cabo una interpretación restrictiva de su legitimación para ser parte actora en el mismo. Se aduce que el sindicato tiene un interés legítimo en defender la legalidad del acto administrativo impugnado, que afecta a un colectivo de funcionarios y está referido a cuestiones de personal, además de producir un perjuicio en el normal desempeño de las funciones públicas. La legitimación *ad causam* se satisface por ostentar el sindicato un interés profesional y económico, puesto que la decisión que se recurre le ocasiona un perjuicio al no poder cumplir los compromisos adquiridos con sus afiliados, lo cual a su vez coarta el ejercicio de su derecho de libertad sindical en defensa de los intereses de sus afiliados y de los del propio sindicato. La Sentencia recurrida, según censura la demanda de amparo, ha apreciado erróneamente que el conflicto enjuiciado se encuadra en aspectos de mera organización administrativa, negando la concurrencia de un *plus* de interés del sindicato en la cuestión suscitada en el proceso identificado con la posibilidad de creación de empleo, y no de empleo público como también erróneamente entiende la Sentencia de apelación, sino de empleo al servicio de empresas privadas o empleo autónomo, habida cuenta de que el reconocimiento de las compatibilidades cuestionado se proyecta en el ejercicio de una segunda actividad privada, imposibilitando el acceso de los médicos parados afiliados al sindicato al trabajo en la medicina privada en la provincia.



Por el contrario, para el representante del Ministerio Fiscal la resolución recurrida en amparo no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto el sindicato no está legitimado procesalmente, ya que en el presente caso no concurre el interés profesional o económico exigido. Y ello porque no queda acreditado el perjuicio que la resolución recurrida entraña para el servicio público concernido, ni el perjuicio que la inadmisión del recurso causa al sindicato, ni que la estimación de sus pretensiones comporte mayores posibilidades de trabajo para los médicos afiliados que se encuentran en paro. No existe, pues, una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de una eventual estimación del recurso entablado por el sindicato para fundamentar su legitimación.

2. Tal como ha quedado registrado en los antecedentes, y a la vista de las alegaciones de las partes, en este proceso de amparo debemos determinar si la Sentencia aquí recurrida vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al denegar al Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SAP-CC OO) su legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa un Acuerdo de la Diputación de Zamora por el que se concedía a dieciséis de sus funcionarios, mayoritariamente médicos, la compatibilidad con el ejercicio de actividades en el sector privado. Si bien es cierto que en la demanda de amparo se invoca también el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), nuestro análisis debe centrarse en la pretendida vulneración del art. 24.1 CE, pues de su vulneración o no derivará, como consecuencia inmediata, la del art. 28.1 CE, al formar el derecho a la tutela judicial efectiva parte del contenido de la acción institucional del sindicato (STC 24/2001, de 29 de enero, FJ 1), aunque también sería posible iniciar nuestro enjuiciamiento desde la perspectiva del derecho fundamental de libertad sindical en su manifestación de realización o desarrollo pleno de la actividad sindical en defensa de los intereses propios del sindicato para alcanzar el análisis del art. 24.1 CE, y es que, en realidad, en el supuesto analizado, y como se comprobará de inmediato, el examen de ambas alegaciones está forzosamente enlazado (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 2).

Pues bien, para resolver la cuestión planteada debemos partir de la jurisprudencia que este Tribunal ha sentado sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo, tal como ha sido formulada en la citada STC 84/2001, de 26 de marzo (FJ 3), con remisión a otras anteriores, en concreto a las SSTC 101/1996, de 11 junio (FJ 2), 7/2001, de 15 de enero (FFJJ 4 y 5), y 24/2001, de 29 de enero (FJ 3).

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. Como afirmamos en la STC 210/1994, de 11 de julio (FJ 3), «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 (por todos, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, art. 8 o art. 5, parte II, Carta social europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este Tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional, "no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apodera-

miento y de la representación del Derecho privado. 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 *ut singulus*, sean de necesario ejercicio colectivo" (STC 70/1982, FJ 3), en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva (SSTC 70/1982, 37/1983, 59/1983, 187/1987 ó 217/1991, entre otras). Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén juego intereses colectivos de los trabajadores». Queda pues clara, dijimos en nuestra STC 7/2001, de 15 de enero, «la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores» (FJ 5).

Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo 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. Y ello porque, según recordamos allí citando de nuevo 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». Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas asociativas singulares la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: ostentar interés legítimo en él. Por tanto, concluimos en la STC 101/1996, FJ 2, la legitimación procesal del 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; interés que ha de entenderse referido en todo caso a "un interés en sentido propio, cualificado o específico" (STC 97/1991, FJ 2, con cita de la STC 257/1988). Interés 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».

En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta 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». Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexa 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).

3. Antes de aplicar la doctrina expuesta al presente caso, debemos efectuar aún algunas precisiones previas al examen de fondo.

En primer lugar, hemos de señalar que en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos. Por ello, y no obstante constituir la determinación de la existencia de interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1998), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas, STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2). Esto es precisamente lo que ocurre en el caso en el caso que aquí se enjuicia.

Ciertamente, en el presente caso, la Sentencia de instancia había apreciado la legitimación activa del sindicato, pronunciándose sobre el fondo del asunto, pero la Sentencia de apelación, aquí impugnada, declaró en su fundamento de Derecho cuarto que «si al sindicato CC OO debió negársele legitimación para el ejercicio de la pretensión anulatoria que ejercitaba, con la consiguiente apreciación de la causa de inadmisibilidad alegada, la conclusión no puede ser otra que la de revocar la Sentencia de instancia y efectuar un pronunciamiento de inadmisibilidad». Así pues, la Sala, estimando el recurso de apelación y revocando la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo tras realizar una determinada interpretación de los requisitos de legitimación activa del sindicato, adoptando una decisión que excluyó un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión sustentada, con lo cual se denegó al sindicato el acceso al enjuiciamiento de su pretensión.

En segundo lugar, hemos de recordar que el art. 19.1 a) y b) LJCA de 1998, además de contemplar expresamente como legitimados a los sindicatos «afectados o ... legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos» [apartado b)], construye la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de las personas físicas o jurídicas sobre la noción de «derecho o interés legítimo» del art. 24.1 CE [apartado a)] con la consecuencia de aplicar a este orden la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que, para apreciar la existencia de interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución administrativa impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de pretensiones en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 7/2001, de 15 de enero, FJ 4; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3).

Por último, hemos de reiterar también que el escrutinio o canon de constitucionalidad a aplicar en el presente caso 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 (STC 84/2001, de 26 de marzo, 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 (STC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5).

4. Llegados a este punto, procede ya que enjuiciemos si la Sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva al no reconocer la legitimación del Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SAP-CC OO) para recurrir el Acuerdo de la Diputación Provincial de Zamora que concedía a dieciséis funcionarios del Hospital Provincial la compatibilidad para el ejercicio de actividades en el sector privado. Cabe recordar que el sindicato impugnó en vía contencioso-administrativa la legalidad de dicho Acuerdo por entender que la compatibilidad se había concedido de forma irregular, para lo cual esgrimió su legitimación en tanto que sindicato más representativo y miembro de la mesa general de negociación de la citada corporación.

Como ya ha quedado expuesto, el principal argumento esgrimido por la Sala para denegar la legitimación del sindicato se basa en la afirmación de que la «posible creación de empleo», que podría derivarse de la eventual estimación del recurso interpuesto por aquél, constituye una materia propia de la potestad de organización de la Administración, y por lo tanto ajena al ámbito de actividad sindical.

«Esta Sala entiende», afirma el fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia, que «si la doctrina del Tribunal Constitucional reconoce legitimación para la defensa de derechos de los trabajadores que, en y por sí mismos, merezcan una defensa colectiva, una lógica aplicación de tal doctrina debe llevarnos a postura favorable y extensiva cuando nos encontremos ante conflictos que surjan en el terreno de las condiciones de trabajo (retribuciones, jornada laboral, régimen de Seguridad Social —STS de 17 de julio de 1998—, ...), pero negativa y restrictiva cuando vengan referidos a aspectos de mera organización administrativa (creación de plazas —STS de 31 de mayo de 1990 y de 10 de abril de 1992—). Pues bien, afectando aquí el conflicto al derecho que determinados funcionarios puedan tener o no para obtener un reconocimiento de compatibilidad de actividades públicas y privadas, debemos concluir que estamos ante verdaderos derechos individuales sin trascendencia colectiva, máxime cuando nada se ha acreditado sobre el perjuicio que esa medida ocasione al normal desempeño de las funciones públicas en el seno de la Administración concedente. Ello no puede salvarse acudiendo al “plus” apreciado en la sentencia apelada ya que esa “posible creación de empleo”, según las sentencias del Tribunal Supremo que ya hemos citado, es materia propia de la potestad de organización de la Administración y, por ello, ajena al ámbito de la actividad sindical.»

Tal exclusión no es, sin embargo, acorde con la apreciación del «interés económico o profesional» cuya defensa se confía a los sindicatos que ha sido realizada por este Tribunal en casos similares al que ahora se plantea. Así, hemos reconocido la existencia de ese interés específico para recurrir un Acuerdo de la Junta de Gobierno de una Universidad aprobatorio de la dotación de determinadas plazas de profesorado (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 3); para impugnar el sistema de provisión de una plaza de Jefe de la policía local en un Ayuntamiento (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 6); para impugnar las bases de la convocatoria de un concurso-oposición para la provisión de plazas de bomberos de una Diputación Provincial (STC 24/2001, de 29 de

enero, FJ 4); o para recurrir el Acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento que aprobaba la plantilla orgánica del mismo (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 4). En todos estos supuestos entendimos acreditado tal interés por la conexión entre los fines y la actividad del sindicato (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y el objeto del pleito, centrado en actividades relacionadas con la organización administrativa. Es más, expresamente declaramos que el hecho de que un acto sea manifestación de la potestad organizatoria 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). Pues, en efecto, que las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización queden excluidas de la obligatoriedad de la negociación colectiva en el sistema regulado por la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (en adelante LORAP, art. 34.1), no significa que no tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo, como lo prueba la propia Ley al someter en ese caso tales decisiones a la consulta de las organizaciones sindicales (art. 34.2 LORAP), y menos que anulen los intereses legítimos de los sindicatos que pudieran verse afectados por las mismas. 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.

5. Ciertamente, para apreciar el interés profesional o económico exigido, la actividad de los sindicatos, realizada de acuerdo con los fines que éstos tienen constitucionalmente encomendados, debe estar en conexión con el concreto objeto del proceso contencioso-administrativo, en este caso, la impugnación de un Acuerdo por el que se concedía a dieciséis funcionarios de la Diputación Provincial la compatibilidad con el ejercicio de actividades en el sector privado. La razón de este vínculo, como se ha dicho, estriba en la ventaja o beneficio, cierto y específico, que se obtendría en caso de prosperar el recurso contencioso-administrativo intentado por el sindicato.

Pues bien, debe afirmarse que tal vínculo o conexión del acto impugnado con el interés confiado a la defensa de los sindicatos resulta claramente discernible en este caso, no sólo por el general y abstracto del sindicato en defender la legalidad del Acuerdo impugnado, sino por su interés específico en obtener una resolución estimatoria, que supondría la denegación de la compatibilidad a los funcionarios afectados, quienes deberían optar entre la continuidad en su puesto de funcionario, con el correspondiente abandono de sus actividades en el sector privado, o la renuncia al empleo público para trasladar su dedicación a las actividades privadas. El nexo expresivo de un interés legítimo existe, pues, en cualquier caso, la eventual estimación del recurso interpuesto por el sindicato incidiría en las posibilidades de empleo, público o privado, de los trabajadores de dicho sector afiliados al sindicato, quienes tendrían al menos una expectativa de optar a los eventuales puestos vacantes en el ámbito administrativo o a ver aumentadas las oportunidades de empleo en el sector privado. Por tanto, una decisión estimatoria de la pretensión formulada, caso de prosperar el recurso intentado, reportaría una ventaja o utilidad que tiene una innegable trascendencia colectiva por su proyección o alcance general y está conectada a la función institucional del sindicato (art. 7 CE), que

ostenta además la condición de sindicato más representativo (arts. 6.1 y 7.1 de la Ley Orgánica de libertad sindical, en adelante LOLS), sin que sea necesario analizar a mayor abundamiento su condición de integrante de la mesa de negociación de la Diputación Provincial de Zamora. Por otra parte, la impugnación del Acuerdo de la Diputación Provincial está estrechamente vinculada a los fines que los sindicatos persiguen, es decir, «la protección y defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7 CE), y puede incluirse en el ámbito del derecho a la actividad sindical (art. 2.1.d y 2.d LOLS). De ahí que el derecho a la tutela judicial efectiva tenga en este caso un efecto reflejo sobre el derecho a la libertad sindical, tal como ya se ha expresado, pues la negativa judicial de legitimación priva al sindicato recurrente de un medio de acción que le es propio.

6. De todo ello debe concluirse que el Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SAP-CC OO) está suficientemente legitimado para interponer el recurso contencioso-administrativo contra el mencionado Acuerdo de la Diputación Provincial de Zamora, al ostentar un interés legítimo constitucionalmente protegido. La Sentencia objeto de este proceso de amparo denegó la legitimación procesal del sindicato al no considerar acreditado el interés profesional o económico exigido, realizando una interpretación del interés legítimo excesivamente rigorista, desproporcionada y contraria al principio *pro actione*, lo cual entrañó una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Por consiguiente, la demanda de amparo ha de ser estimada por este motivo no siendo necesario, por lo ya dicho, analizar la vulneración alegada del derecho de libertad sindical; y para restablecer en sus derechos al sindicato, representado en este proceso por su Secretario General, debemos anular la Sentencia recurrida y retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que se dicte otra resolución en la que se reconozca la legitimación procesal del sindicato.

## 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 por el recurrente, Secretario General del Sindicato de Administración Pública de Comisiones Obreras de Zamora (SAP-CC OO), y en su virtud:

1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva del sindicato (art. 24.1 CE).

2.º Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 28 de septiembre de 2000.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento de dictar Sentencia para que la Sala, reconocida la legitimación activa del sindicato, dicte la resolución que proceda con plenitud de jurisdicción.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.