**STC 74/2005, de 4 de abril de 2005**

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. 953-2002 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 la Abogada doña Candelaria Sánchez López, contra la Sentencia de 24 de diciembre de 2001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Segunda, dictada en el recurso de apelación núm. 328-2000. Ha sido parte el Ayuntamiento de San Vicente de Raspeig, asistido y representado por el Letrado don Ramón J. Cerdá Parra. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 20 de febrero de 2002 doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano (en adelante CC OO-PV), presentó 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 recurso son los siguientes:

a) La Confederación sindical demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig, de fecha 31 de marzo de 1999, que aprobó la oferta pública de empleo para 1999, y contra el Decreto de la Alcaldía núm. 1197/99, de 14 de mayo, que aprobó las bases de la convocatoria de pruebas selectivas para cubrir en propiedad una plaza de sargento de la Policía local, alegando como principal motivo de impugnación que, en ambos casos, el Ayuntamiento había incumplido el trámite de negociación colectiva previa a la adopción de dichos acuerdos a que obliga el art. 32 de 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.

b) El Ayuntamiento, una vez advertido de que efectivamente en los correspondientes expedientes no constaba el obligado intento de negociación colectiva, procedió a subsanar el trámite omitido, incluyendo los respectivos asuntos en el orden del día de la Mesa general de negociación convocada al efecto para el día 3 de septiembre de 1999.

c) Con estos antecedentes, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento acordó, con fecha de 23 de septiembre de 1999, anular los acuerdos objeto del recurso y, simultáneamente, disponer su convalidación, aprobándolos en los mismos términos en los que lo fueron inicialmente, declarando la conservación de los actos administrativos posteriores dictados en su aplicación. Este acuerdo fue luego ratificado por nuevo Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1999 y comunicado al Juzgado a los efectos de lo dispuesto en el art. 76 LJCA.

d) En su consecuencia, con fecha 22 de octubre, el Juzgado dictó Auto declarando terminado el procedimiento por razón de la satisfacción procesal de la pretensión deducida. Lo que no impidió, sin embargo, que el sindicato recurrente dedujera nuevo recurso contencioso-administrativo, impugnando ahora los citados Acuerdos municipales de 23 y 29 de septiembre de 1999, que solicitaba fueran anulados por considerar que la falta de negociación previa constituía un vicio de nulidad radical y, por tanto, insubsanable con posterioridad.

e) En este nuevo recurso (recurso núm. 178/99), el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Alicante dictó Sentencia, con fecha 21 de septiembre de 2000, por la que, tras rechazar la falta de legitimación opuesta por el Ayuntamiento demandado, estimó la demanda, anulando los actos recurridos.

f) Contra la citada Sentencia el Ayuntamiento interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia que, por Sentencia de 24 de diciembre de 2001, decidió revocarla y declarar en su lugar, como era el criterio municipal, la inadmisilidad del recurso por falta de legitimación activa del sindicato, al estimar que el derecho de negociación colectiva no está, en el esquema de la citada Ley 9/1987, atribuido directamente a los sindicatos, sino a la Mesa de negociación, que es así el único órgano legitimado para impugnar ante los Tribunales.

3. En la demanda de amparo, la confederación sindical recurrente denuncia que la Sentencia impugnada, que le niega legitimación activa para impugnar los acuerdos municipales considerados, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) y, en su consecuencia, lesionado también su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE). Con cita de la STC 101/1996, de 11 de junio, el sindicato recurrente sostiene que, al igual que en el caso examinado entonces por este Tribunal, la legitimación procesal de un sindicato en el ámbito contencioso-administrativo sigue su cauce habitual, esto es, obliga a comprobar si existe conexión o no entre el sindicato demandante y el objeto del pleito. De tal modo que si esa conexión genera un interés, cifrado como ventaja o utilidad que obtendría el recurrente en el supuesto de que prosperase su acción, y que es, según conviene en definirse doctrinal y jurisprudencialmente, en lo que consiste el interés legítimo constitucionalmente protegido, el sindicato estará legitimado activamente para acudir ante los Tribunales.

Aplicando esta doctrina constitucional al presente asunto, la Confederación sindical demandante de amparo argumenta que la existencia del meritado interés es innegable, habida cuenta de que la aprobación de los acuerdos municipales recurridos sin respetar el preceptivo intento de negociación colectiva incide negativamente en la órbita de la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que los sindicatos tienen confiados por prescripción constitucional (arts. 7 CE) y legal [art. 2.2 d) LOLS]. Al no apreciarlo así y, en su lugar, negarle legitimación activa para recurrir, por considerar que la capacidad negocial corresponde en exclusiva a las mesas de negociación, el sindicato demandante concluye que la Sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, y a la libertad sindical (arts. 24.1 y 28.1 CE), y solicita su anulación, con retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictar Sentencia.

4. Por providencia de 27 de febrero de 2003 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al Ayuntamiento de San Vicente de Raspeig y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Alicante para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del rollo de apelación núm. 328-2000, expediente del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 23 de septiembre de 1999 y recurso núm. 178/99, interesándose al propio tiempo que se emplazase a quienes hubiesen sido parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, que aparece ya personada, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de mayo de 2003 el Fiscal presentó sus alegaciones interesando el otorgamiento del amparo solicitado. Con cita de la doctrina constitucional dictada en otros asuntos semejantes y, de modo particular, de la STC 84/2001, de 26 de marzo, cuyo razonamiento considera que "es aplicable a la letra" al presente caso, el Fiscal concluye que, no habiendo duda sobre la relación o conexión que existía entre la Confederación sindical recurrente y el objeto del pleito, la Sentencia recurrida vulneró efectivamente su derecho a la tutela judicial efectiva al negarle el acceso a la jurisdicción por falta de legitimación activa.

6. El 29 de mayo de 2003 el representante del Ayuntamiento de San Vicente de Raspeig presentó su escrito de alegaciones en el que, haciendo suyos los razonamientos de la Sentencia recurrida para negar legitimación procesal al sindicato recurrente, solicitó la denegación del amparo.

7. Por su parte, la confederación sindical recurrente, mediante escrito registrado en este Tribunal el mismo día 29 de mayo de 2003, solicitó se dieran por reproducidos los hechos y los fundamentos contenidos en su escrito de interposición del recurso, reiterando su solicitud de otorgamiento del amparo.

8. Por providencia de fecha 31 de marzo de 2005, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de abril de dicho año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a los antecedentes que se han recordado, el objeto del presente proceso de amparo consiste en determinar si, como denuncia el sindicato demandante de amparo y es el criterio también del Ministerio Fiscal, la Sentencia recurrida, que declaró la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por falta de la imprescindible legitimación, ha lesionado los derechos a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), y a la libertad sindical (art. 28.1 CE) o si, por el contrario, como opina el Ayuntamiento demandado en el proceso judicial, la citada decisión de inadmisión es irreprochable constitucionalmente.

2. No es esta ciertamente la primera ocasión en que este Tribunal ha de resolver controversias como la que ahora nos ocupa. De hecho, sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo existe ya una consolidada doctrina constitucional que, con el precedente al menos de la STC 101/1996, de 11 de junio, está resumida, entre otras, en las más recientes SSTC 7/2001, de 15 de enero, 24/2001, de 29 de enero, 84/2001, de 26 de marzo, 203/2002, de 28 de octubre, y 112/2004, de 12 de julio.

Conforme a esta doctrina constitucional, que comienza por subrayar que en los supuestos, como aquí sucede, en los que está en juego el derecho a la tutela judicial 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 en los casos relativos al derecho de acceso a los recursos, hemos afirmado que la legitimación procesal de un sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o legitimatio 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 lo que ahora más importa, hemos precisado igualmente 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).

Finalmente también está dicho en esta misma jurisprudencia constitucional 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).

3. La aplicación de esta doctrina constitucional al presente caso exige comprobar, en primer lugar, si el órgano judicial verificó si existía o no la necesaria conexión entre el círculo de intereses del sindicato recurrente y el objeto del pleito para decidir finalmente, como así hizo, que aquél carecía de legitimación activa, y examinar luego, en un segundo momento, si esta decisión de inadmisión respetó o no los derechos constitucionales de acceso a la jurisdicción y a la libertad sindical.

Según se ha recordado en los antecedentes, la Sentencia recurrida declaró que como quiera que la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, atribuye el derecho de negociación colectiva a las mesas de negociación, y no directamente a los sindicatos, "éstos carecen de una legitimación propia para la negociación". De modo que es "sólo la Mesa correspondiente la que puede reclamar [la negociación], o la que, en su caso, puede reclamar si se omite". En consecuencia, la omisión del preceptivo intento de negociación colectiva, previo a la adopción de los acuerdos municipales recurridos por el sindicato demandante, "carecía de la trascendencia en la esfera de sus derechos e intereses que permitiría afirmar su legitimación activa".

Esta forma de razonar que, como se ha comprobado, parte de una determinada interpretación de la regulación de la citada Ley 9/1987 para concluir que los sindicatos, al no ser titulares del derecho a la negociación colectiva, carecen de legitimación activa para reclamar su omisión, no puede ser compartida. Pues la Sala no examinó si en el presente asunto existía o no esa conexión o vínculo entre el sindicato recurrente y el objeto del pleito en que consiste, como antes hemos recordado, el interés legítimo constitucionalmente protegido, sino que, confundiendo legitimación procesal con legitimación o capacidad para negociar, concluye que es la correspondiente mesa negociadora la única legitimada para reclamar judicialmente contra los acuerdos adoptados sin observar el trámite de negociación previa.

Semejante interpretación de la Ley ha sido ya, sin embargo, como advierte el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, expresamente rechazada por este Tribunal en la STC 101/1996, de 11 de junio y, más recientemente también, en la STC 84/2001, de 26 de marzo, que censuran sendas resoluciones judiciales precisamente, como aquí sucede, porque, a partir de la legitimación o capacidad para negociar que la Ley 9/1987 atribuye a la mesa de negociación, niegan a los sindicatos legitimación activa para recurrir en sede contenciosa los acuerdos adoptados de espaldas a la exigencia legal de negociación previa. Pues, como advertíamos en la última de las citadas Sentencias, "el problema de si el acuerdo impugnado en la vía judicial previa debiera haber sido negociado con arreglo a la Ley de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas era precisamente lo que debía resolverse con una decisión judicial de fondo" y, en todo caso, refiere una "cuestión que afectaba a la legitimación o capacidad para negociar, que es algo sin duda distinto de la legitimación procesal contencioso-administrativa".

Lo que trasladado al asunto que ahora nos ocupa significa, en suma, que la legitimación activa de la confederación sindical demandante de amparo para impugnar judicialmente los acuerdos municipales considerados por falta de negociación previa no depende, como equivocadamente sin embargo ha entendido la Sentencia recurrida, de la capacidad para negociar, sino que sigue su cauce habitual, esto es, exige examinar si existe o no esa conexión o vínculo entre el sindicato y el objeto del pleito, y que es justo, sin embargo, lo que la Sala no hizo en este caso. Y ello, como hemos recordado, "al margen de la incorrección constitucional de la argumentación contenida en la Sentencia impugnada, según la cual el sindicato carece de legitimación propia para la negociación colectiva porque la Ley ha depositado el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Mesa de negociación" (STC 85/2001, de 26 de marzo, FJ 6).

4. Visto desde esta óptica, es incuestionable que en el presente asunto ese vínculo existía y, por tanto, que el sindicato recurrente era titular de un interés legítimo. Basta para comprobarlo advertir que lo que el sindicato pretendía con la impugnación de los acuerdos municipales considerados era defender tanto su interés propio y sustantivo a que se respetara el trámite de negociación colectiva, como los intereses de los trabajadores y funcionarios afectados por la aprobación de la oferta pública de empleo y las bases de la convocatoria de las pruebas selectivas para cubrir en propiedad una plaza de sargento del cuerpo de la policía local. En consecuencia, no hay duda de que la ventaja o utilidad que la confederación sindical recurrente habría obtenido en el caso de prosperar su recurso y anularse la modificación de la plantilla propuesta por el Ayuntamiento o las bases de la citada convocatoria guardan una íntima conexión con los fines y la actividad del sindicato y que, por tanto, la entidad demandante de amparo tenía un interés legítimo constitucionalmente protegido para interponer el recurso contencioso-administrativo. Un interés, además, que en este caso, al igual que ocurría en los supuestos enjuiciados en las SSTC 24/2001, de 29 de enero, y 84/2001, de 26 de marzo, estaba reforzado por la proyección o alcance general de la primera de las dos resoluciones administrativas impugnadas, que aprobó la oferta pública de empleo, verdadero instrumento de ordenación de la plantilla de personal del Ayuntamiento y, en consecuencia, de innegable repercusión en la esfera de la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que son propios de los sindicatos.

5. Por tales razones debemos concluir que la Sentencia recurrida, al negar a la confederación sindical recurrente legitimación procesal, realizó 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 confederación sindical recurrente, debemos anular la Sentencia recurrida y retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que se dicte otra resolución en la que, reconociendo su legitimación procesal, se analice el fondo del asunto debatido.

### F A L L O

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 la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 24 de diciembre de 2001, dictada en el recurso de apelación núm. 328-2000.

3º Retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que la Sala, con respeto al derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a cuatro de abril de dos mil cinco.