

16117 *Sala Segunda. Sentencia 143/2003, de 14 de julio de 2003. Recurso de amparo 5275-2000. Promovido por don Ginés Rueda Perales frente a las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que inadmitieron su recurso contra vía de hecho del Comisario Jefe de Policía en Almería. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión razonada de demanda de protección judicial del derecho a la libertad sindical.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5275-2000, promovido por don Ginés Rueda Perales, representado por el Procurador de los Tribunales don Rafael Gamarra Mejías y asistido por el Letrado don Fernando Domene Domene, contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, de 3 de marzo de 2000, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante de amparo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona frente a una actuación administrativa en vía de hecho del Comisario-Jefe del Cuerpo Nacional de Policía en Almería, y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de julio de 2000, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la anterior resolución. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 5 de octubre de 2000, el Procurador de los Tribunales don Rafael Gamarra Mejías, actuando en representación de don Ginés Rueda Perales, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

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

a) El actor interpuso recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, contra la actuación administrativa en vía de hecho del Comisario Jefe de la comisaría de policía de Almería, por haber sido objeto de un cambio de puesto de trabajo que le supuso la modificación de su horario y una disminución en sus retribuciones, por considerarla lesiva del art. 28 CE. En la demanda se alegaba que don Ginés Rueda Perales ostentaba la condición de representante sindical del sindicato Unión Federal de Policía, disponiendo de un crédito mensual de 50 horas para su actividad sindical, y que el cambio lo justificó el Comisario Jefe en varias reuniones, y en presencia de testigos, por la condición de representante sindical del actor y el uso que hacía de las 50 horas de crédito sindical de que disponía.

b) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería reclamó la urgente remisión del expediente administrativo a la Administración demandada. El expediente administrativo remitido el 14 de febrero de 2000 por la Dirección General de la Policía estaba constituido por un cuadrante numérico del personal que integraba la unidad de seguridad ciudadana en la comisaría de policía de Almería, con anterioridad a la implantación y entrada en vigor del programa Policía-2000; cuadrante numérico del personal que integraba en aquel momento la unidad de seguridad ciudadana en dicha comisaría (109 funcionarios); la relación nominal de funcionarios incluidos en la unidad de seguridad ciudadana, figurando don Ginés Rueda Perales dentro del grupo «conducciones»; y la relación del personal integrado en la unidad de proximidad en el que no se incluía al recurrente. Asimismo, figura en el expediente un documento sin fecha ni firma (aunque aparece remitido por fax el 14 de febrero de 2000), referido a la reestructuración de servicios con ocasión de la implantación del programa Policía-2000, en el que se dice:

«Con ocasión de la implantación y entrada en vigor el pasado 13 de Enero del Programa Policía 2000 en esta capital, se hizo necesaria la reestructuración de diferentes Unidades del Área Operativa, fundamentalmente en la Unidad de Seguridad Ciudadana, integrada con anterioridad por un total de 217 funcionarios, de los que 108 fueron detraídos para integrarse en el Modelo Territorial (Unidad de Proximidad en términos del Programa).

El Pol. D. Ginés Rueda Perales no se integró en el Modelo Territorial, permaneciendo en la actual Unidad de SC y más concretamente en el Grupo de Conducciones, según se acredita en la documentación adjunta.

Como es bien sabido, la Productividad en concepto de Turnos Rotatorios ha desaparecido prácticamente de la actual Unidad de SC, percibiéndolo en su totalidad únicamente aquellos funcionarios integrados en Sala del 091, Custodia de Detenidos en Módulo Hospitalario y Seguridad en edificios policiales, en tanto el resto de funcionarios de la Unidad perciben la productividad correspondiente.

En conclusión, puede afirmarse que la circunstancia apuntada por el funcionario en cuestión aludiendo a su calidad de representante sindical, es del todo ajena a la reestructuración y organización de los servicios llevada a cabo por esta Jefatura.»

c) Considerando el órgano judicial que podía tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, acordó convocar a las partes y al Ministerio Fiscal a la comparecencia prevista en el art. 117.2 LJCA. En ésta el Fiscal propuso que se dictara Auto de inadecuación del procedimiento, al ser materia de legalidad ordinaria, y el Abogado del Estado alegó la concurrencia de causa de inadmisión, al no haberse justificado en ningún momento la existencia de vía de hecho o de violación del art. 28 CE. La representación del recurrente se opuso a las causas de inadmisión, entendiéndolo que debía continuar el procedimiento, pues era indiferente que se tratara o no de vía de hecho y porque «esta parte lo único que ha hecho es presentar un acto administrativo que vulnera el art. 28 CE y pronunciarse ahora sobre la violación o no de este derecho supondría adelantar el fondo del fallo».

d) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto con fecha 3 de marzo de 2000, declarando inadmisibile el recurso. Tras exponer la doctrina jurisprudencial relativa al ámbito jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales, en el segundo de sus razonamientos jurídicos se fundamenta esta decisión en los siguientes términos:

«Se alega por el demandante la vulneración del derecho a la libertad sindical consagrado como derecho fundamental en el artículo 28 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, ni del expediente remitido por la Administración ni de las alegaciones puede afirmarse, siquiera sea con una mínima probabilidad, meritada infracción, ya que el cambio de destino del policía nacional recurrente se inscribe en una reestructuración del personal con motivo de la entrada en vigor del programa Policía 2000, y que es consecuencia del ejercicio de la potestad organizativa de la Administración y, por ende, y en todo caso, la actuación administrativa sería residenciable en una cuestión de legalidad ordinaria.»

e) Contra la anterior resolución interpuso el demandante de amparo recurso de apelación, contra la, a su juicio, indebida inadmisión del recurso, que se basó «única y exclusivamente [en] la creencia apriorística del juzgador en la falta de vulneración» del art. 28 CE; apriorismos que consideraba especialmente inadmisibles «cuando se trata de procedimientos de protección de los derechos fundamentales, pues ello supone un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sin que se le hubiera permitido hacer las alegaciones en el escrito de demanda, ni la práctica de prueba para acreditar[las]». Por ello, consideraba que se había vulnerado el art. 24 CE, causándole indefensión.

El recurso de apelación fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de julio de 2000. La Sala, tras señalar que «la cuestión litigiosa se circunscribe ... a determinar si concurre alguno de los supuestos que, conforme al artículo 117 de la nueva Ley de la Jurisdicción, pueden provocar la inadmisión del procedimiento especial incoado», recuerda que dicha inadmisión procedimental será posible, bien cuando concorra alguna de las causas previstas en el artículo 51 «o bien cuando se aprecie con claridad que el cauce procedimental elegido es inadecuado ..., y ello siempre que ... pueda afirmarse, *prima facie*, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha percutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, o que la infracción de la legalidad ordinaria aducida no se integra en la configuración legal del derecho fundamental». A continuación, a tenor de lo expuesto, la Sala consideró que la actuación recurrida constituiría, de estimarse la pretensión, una infracción de la legalidad ordinaria que no se integraba en la configuración legal del derecho fundamental a la libertad sindical aducido, que ni siquiera se indicaba por qué era vulnerado, y que más bien se inscribía en el marco de la reestructuración organizativa de los servicios policiales de la comisaría de policía.

3. En la demanda de amparo se relata que el actor, delegado del sindicato Unión Federal de Policía, venía desempeñando las tareas propias de su puesto de trabajo, con sistema a turnos, y desempeñando las funciones sindicales con un crédito de 50 horas mensuales, y que, por resolución del Comisario-Jefe de policía de Almería de 13 de enero de 2000, se procedió a cambiarle de puesto de trabajo, con modificación del sistema de jornada a turnos y disminución de sus retribuciones en unas quince mil pesetas de media mensuales. Como único motivo del cambio se adujo la condición de representante sindical del recurrente y el hecho de que disponía de un crédito de 50 horas para acción sindical.

El actor afirma que las resoluciones judiciales impugnadas vulneran el derecho del demandante de amparo a obtener la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Aduce que se le ha negado el derecho a un pronunciamiento jurisdiccional sobre si una actuación administrativa vulnera su derecho a la libertad sindical,

con las garantías suficientes y a través del proceso establecido al efecto, otorgándole la posibilidad de formular la demanda y, tras pedir el recibimiento a prueba, practicar las que considerara necesarias para acreditar sus afirmaciones. De este modo se le ha producido una grave indefensión. Asimismo, manifiesta que solamente le queda acudir al Tribunal Constitucional, por medio del presente recurso de amparo, para evitar que se vulnere su derecho a la libertad sindical, pues, por el ejercicio de esta actividad a través de un crédito horario de la jornada de trabajo, ha sufrido un cambio en sus condiciones de trabajo con la variación del sistema de turnos, y una disminución sustancial de sus retribuciones. Afirma que, si por hacer efectivo un crédito sindical de horas, un funcionario ve modificadas sus condiciones de trabajo y sus retribuciones, y ello queda sin rectificación por parte del órgano jurisdiccional competente, el derecho a la libertad sindical queda mancillado, y los funcionarios y demás trabajadores se verán coartados y presionados a la hora del ejercicio de tan noble actividad. Concluye solicitando que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas, reconociendo su derecho a la tutela judicial efectiva y a la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo registrado como procedimiento especial núm. 42-2000, de protección de los derechos fundamentales de la persona, mandando reponer las actuaciones al momento de dictarse el Auto de inadmisión, en el que se le debe emplazar para que deduzca la demanda.

4. Por providencia de 17 de mayo de 2001, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, por unanimidad, declarar inadmisibile el recurso de amparo, por entender concurrente la causa del art. 50.1 c) LOTC. El Ministerio Fiscal interpuso el 7 de junio de 2001 recurso de súplica contra dicha providencia, alegando que la resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo equivalía, según constante jurisprudencia de este Tribunal, a la desestimación de la pretensión por razones de fondo, y que, aunque en la demanda de amparo se alega el derecho a la tutela judicial efectiva, se menciona expresamente asimismo el derecho a la libertad sindical, debiendo entenderse que es éste realmente el alegado por el recurrente. Y en relación con el mismo, señaló el Fiscal que el cambio en las condiciones de trabajo sufrido por el actor podía suponer una intromisión en la garantía de indemnidad en la actividad sindical, cuya legitimidad o ilegitimidad únicamente podría determinarse a la vista de las actuaciones.

Por Auto 29 de octubre de 2001, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó estimar el recurso de súplica deducido por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, dejar sin efecto la providencia de 17 de mayo de 2001 y admitir a trámite el recurso de amparo núm. 5275-2000, con requerimiento a los órganos judiciales para que remitieran las actuaciones correspondientes.

5. El 8 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Abogado del Estado, personándose en el presente recurso de amparo.

Por diligencia de ordenación de 5 de diciembre de 2001 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, dentro del expresado término, formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 20 de diciembre de 2001, interesó que, con suspensión del plazo para evacuar el trámite de alegaciones, se reclamara el expediente administrativo, que no figuraba en

las actuaciones judiciales remitidas, por considerarlo fundamental para apreciar la existencia o no de la vulneración aducida por el recurrente.

7. El recurrente presentó escrito de alegaciones el 2 de enero de 2002, aduciendo tan sólo la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el art. 24.1 CE. Señala que, habiéndose dictado previamente Auto de inadmisión en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, no tuvo posibilidad de presentar la demanda con los documentos, cuando le era del todo necesario, pues el escrito de interposición del recurso era escueto y parco por mandato legal, siendo insuficiente para poner de manifiesto las razones fácticas y jurídicas que sustentaban su pretensión. Afirma disponer de escrito firmado por el entonces Secretario General de la comisaría de policía, declarando que por el Comisario Jefe se dictó la resolución de cambio por el motivo de la actividad sindical del recurrente. Asimismo manifiesta que el art. 120 LJCA prevé la posibilidad de recibimiento del recurso a prueba, que le era necesario pues disponía de la declaración testimonial de funcionarios que escucharon cómo el propio Comisario Jefe dijo que la orden de cambio de puesto de trabajo, jornada y retribuciones se había debido a motivos sindicales. Considera que al haberse declarado la inadmisión con pronunciamiento sobre el fondo del asunto antes de que el recurrente pudiese intentar acreditar sus afirmaciones siguiendo el *iter procesal* correspondiente, se le impidió obtener la tutela judicial efectiva.

8. Por su parte, el Abogado del Estado, en escrito registrado el 2 de enero de 2002, solicita la desestimación del recurso de amparo. Alega que el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los arts. 114 y siguientes LJCA está reservado a aquellos actos que interesen de una manera directa a los derechos fundamentales, por lo cual la ordenación del proceso exige que en el mismo escrito de interposición se contenga una exposición sucinta del derecho que se estime lesionado y de la argumentación sustancial del recurso, lo que se establece con una finalidad depuradora de la corrección de la vía procesal escogida, evitando que la mera voluntad de seguir dicha vía imponga a los Tribunales la carga de un procedimiento que se ha configurado como selectivo. Por tal razón, la Ley ha previsto una decisión liminar por parte del órgano jurisdiccional (art. 117) que puede consistir bien en mandar seguir el procedimiento bien en decretar su inadmisión. Esta decisión de inadmisión es la que se ha tomado en el presente caso, por una consideración perfectamente razonable: aunque el recurrente alegaba la infracción del art. 28 CE, los efectos que incidían sobre él no eran sino los derivados de una reestructuración general del personal con motivo de la entrada en vigor de un programa organizativo. En su escrito inicial el demandante mostraba puras discrepancias sobre la legalidad de la reestructuración, pero sin ninguna referencia que conectara la causa de esta reorganización a su condición de representante sindical. Tal conexión la derivaría simplemente del hecho de encuadrarse el recurrente en el cuerpo funcional afectado, lo que resulta insuficiente, pues es necesaria una justificación más específica que vincule la emisión del acto con una actuación obstativa o perturbadora del ejercicio concreto de funciones sindicales. Tampoco en la vía de amparo se ha añadido nada nuevo por el demandante, pues se limita a explicar que su situación en la comisaría de policía de Almería ha experimentado ciertos cambios, pero no contradice las consideraciones de las resoluciones recurridas en cuanto afirman la generalidad de la medida y la afectación común a todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía en idéntica situación. Lo

que el demandante cuestiona, en realidad, es la facultad del órgano jurisdiccional de acordar la inadmisión, cuando ni él mismo aduce en el escrito de amparo razón alguna por la que dicha facultad haya sido ejercitada de forma arbitraria o inadecuada.

9. Por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2002 se acordó suspender el término concedido por la resolución de 5 de diciembre de 2001 para efectuar alegaciones y requerir a la Dirección General de la Policía la remisión del expediente administrativo.

Recibido el expediente, con fecha 7 de febrero de 2002 se resolvió dar vista del mismo, a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran convenientes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

10. El demandante de amparo presentó escrito el 7 de marzo de 2002, reproduciendo las alegaciones formuladas en el escrito registrado el 2 de enero del mismo año.

11. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado también el 7 de marzo de 2002, solicitó que se dictara sentencia estimando el recurso de amparo, por entender que se lesionó el derecho del actor a su libertad sindical. Tras recoger los antecedentes del caso, pone de relieve la problemática que plantea la demanda, que el actor dirige contra el Auto de 3 de marzo de 2000 y la Sentencia de 24 de julio de 2000, solicitando exclusivamente su anulación pero no la de la resolución administrativa inicialmente impugnada que es la realmente determinante de la lesión del derecho a la libertad sindical. Señala que la parte demandante parece ignorar la doctrina de este Tribunal, conforme a la cual, la inadmisión por inadecuación del procedimiento en un proceso judicial de protección de derechos fundamentales equivale a la desestimación de la pretensión por razones de fondo, quedando expedita la vía de amparo para obtener la protección del derecho fundamental que no fue tutelado en la vía judicial previa.

En todo caso, aunque no compete a este Tribunal reconstruir la demanda de amparo, entiende el Fiscal que en la misma se contiene una expresa y clara pretensión de defensa de la libertad sindical, suficientemente desarrollada en el fundamento de Derecho 3, que permite entrar a considerar el derecho fundamental protegido en el artículo 28 CE, lo que conllevará, en su caso, unas consecuencias no pedidas formalmente por el recurrente pero implícitas en su queja. Finalmente, manifiesta el Ministerio público que el objeto del presente recurso coincide sustancialmente con los amparos resueltos en sentido estimatorio por las SSTC 30/2000, 43/2001 y 58/2001, cuya doctrina da por reproducida, citando también la STC 202/1997, en el sentido de que corresponde a la Administración la carga de la prueba de la razonabilidad del cambio de puesto de trabajo, la cual no se ha cumplido en el presente caso, visto lo conciso del expediente administrativo, y que éste se elaboró después de haber sido reclamado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

12. Al constatarse que se omitió dar traslado al Abogado del Estado del trámite concedido en resolución de 7 de febrero de 2002, mediante diligencia de ordenación de 14 de marzo del mismo año se acordó darle vista del expediente administrativo, a fin de que en el plazo de veinte días presentara las alegaciones que estimara pertinentes.

13. En escrito registrado el 5 de abril de 2002, el Abogado del Estado se ratificó en su escrito de oposición a la demanda de amparo. Asimismo manifestó que la incorporación de la documentación remitida no puede

hacer perder de vista que el recurso de amparo se contrae a la tutela judicial efectiva. La libertad sindical invocada en la vía contencioso-administrativa (por cierto, únicamente en la instancia) sólo interesa en la medida en que aquélla debió haber influido sobre la decisión allí tomada de tener por inadecuado el procedimiento especial sobre los derechos fundamentales. Sin embargo esta influencia ha de medirse en función de los datos y razones dadas entonces por el recurrente en dicha vía judicial y no por reconstrucciones teóricas o ideales de lo que el recurrente pudo o debió haber dicho en sus planteamientos impugnatorios.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo impugna el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, de 3 de marzo de 2000, que declaró inadmisión, por inadecuación del procedimiento, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procedimiento especial de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de protección de los derechos fundamentales de la persona frente a una actuación administrativa del Comisario-Jefe del Cuerpo Nacional de Policía en Almería, que considera vulneradora de su derecho a la libertad sindical. Asimismo, dirige el recurso contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de julio de 2000, que desestimó el recurso de apelación formulado contra la anterior resolución.

Aduce el actor que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque se le ha privado del derecho a obtener un pronunciamiento jurisdiccional sobre si la mencionada actuación administrativa vulnera su derecho a la libertad sindical, con garantías suficientes y a través del proceso establecido al efecto, que le hubiera otorgado la posibilidad de formular la demanda y practicar las pruebas que considerara necesarias para acreditar sus afirmaciones.

Por su parte, el Abogado del Estado niega que se haya lesionado el derecho alegado, por considerar que la actuación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se ajustó a las previsiones del art. 117 LJCA al inadmitir el recurso por inadecuación del procedimiento, ya que lo planteado por el recurrente no afectaba a su derecho a la libertad sindical, sino que se refería a una mera cuestión de legalidad ordinaria, sin que, por lo demás, alegue el demandante razón alguna por la que dicha facultad haya sido ejercitada por el órgano judicial de forma arbitraria o inadecuada.

Finalmente, el Ministerio Fiscal plantea la irrelevancia que en el presente caso tiene la queja referida al art. 24.1 CE, manifestando que se debe entrar a examinar la vulneración relativa al art. 28.1 CE y que se debe otorgar el amparo, por entender que realmente se ha producido la lesión del derecho a la libertad sindical del actor.

2. Para delimitar los términos de la cuestión sometida a nuestra consideración debemos examinar, con carácter previo, la alegación del Ministerio Fiscal que ha entendido que la queja relativa a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión no puede prosperar, aduciendo que, de acuerdo con una reiterada doctrina de este Tribunal, se ha de considerar expedita la vía constitucional del amparo para entender de la posible vulneración del derecho sustantivo invocado, cuando se ha intentado previamente la protección del derecho fundamental a través de los mecanismos de la Ley 62/1978; doctrina que resultaría plenamente aplicable

en el caso presente, en el que el demandante de amparo acudió al procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los arts. 114 a 122 LJCA.

En efecto, según doctrina reiterada de este Tribunal, construida en torno al procedimiento de la Ley 62/1978, cuando se ha intentado la protección del derecho fundamental, y no se ha conseguido, hay que entender agotada la vía judicial previa, quedando expedita la vía constitucional. A tal fin, resultaría indiferente que la pretensión se haya frustrado con base en estimaciones procesales o en consideraciones de fondo, incluido el supuesto de que la jurisdicción haya declarado inadecuada la vía de la Ley 62/1978, pues también en este caso la decisión judicial estaría declarando que estima inexistente la vulneración de los derechos fundamentales invocados, y esta declaración es, precisamente, la que abre el cauce procesal subsidiario del recurso de amparo. Por ello, en tales casos, este Tribunal ha afirmado que, una vez intentada la vía especial de protección de los derechos fundamentales, no procede devolver las actuaciones al órgano judicial que inadmitió el recurso por ese procedimiento, sino que debe entenderse agotada la vía judicial procedente y entrarse directamente a decidir el fondo del amparo constitucional (por todas, SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 3; 35/1987, de 18 de marzo, FJ 2; y 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 2).

Ahora bien, la doctrina expuesta no puede extenderse sin más a todos los casos en los que se haya promovido previamente un procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, con independencia de la pretensión formulada por los demandantes de amparo, como acredita la consideración de los asuntos a raíz de los cuales se ha consolidado. En efecto, el examen de los casos resueltos por este Tribunal en los que se plasmó la tesis en la que apoya su alegación el Ministerio Fiscal pone de relieve que acudimos a dicha interpretación en supuestos en los que los recurrentes adujeron, cumulativamente, la vulneración del art. 24 CE y de los derechos fundamentales sustantivos que se habían planteado previamente en el procedimiento de la Ley 62/1978 (SSTC 31/1984, de 7 de marzo; 148/1986, de 25 de noviembre; 35/1987, de 18 de marzo; 47/1990, de 20 de marzo; 64/1991, de 22 de marzo; y 160/1991, de 18 de julio), o en casos en los cuales, habiendo alegado los demandantes de amparo únicamente la lesión de derechos fundamentales sustantivos, se suscitó la posible falta de agotamiento de la vía previa por haber recaído en el procedimiento de la Ley 62/1978 una resolución de inadmisión (SSTC 12/1982, de 31 de marzo; y 114/2002, de 20 de mayo), o, por último, en asuntos en los que concurrían ambas circunstancias (STC 363/1993, de 13 de diciembre). De manera inequívoca la STC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 2, puso expresamente de relieve el presupuesto de aplicación de la doctrina de referencia al decir: «En casos como en el presente, en el que junto a la pretensión relativa al derecho fundamental sustantivo se invoca el art. 24 CE y se solicita la nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto por la vía de la Ley 62/1978, debe concluirse —como declaramos en nuestra STC 31/1984— que pierde sentido la invocación del art. 24.1 CE y se abre el camino para considerar la pretensión de fondo».

En consecuencia, sólo cabe excluir el examen de las quejas relativas al art. 24 CE cuando se planteen conjuntamente con los derechos que fueron objeto del procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, pues es en tales casos en los que carece de sentido alegar que en el proceso previo se ha cometido una violación del derecho a la tutela judicial, cuya estimación produciría la reapertura del mis-

mo, siendo así que, por haberse planteado ya ante este Tribunal la cuestión principal, puede y debe resolverse sin más dilación, entendiéndose que la vía judicial ya ha cumplido su finalidad.

En el supuesto examinado, con invocación expresa exclusiva del art. 24 CE, la pretensión del demandante de amparo se dirige a obtener —según reza el suplico de su demanda— la anulación de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de julio de 2000, y del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, de 3 de marzo de 2000, con retroacción de actuaciones al momento de dictarse este último Auto, para que se le emplazase al efecto de deducir demanda y proponer la prueba que tenga por conveniente; mas no se refiere a la actuación administrativa que fue impugnada por la vía del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Por consiguiente, *prima facie* parece patente la ausencia del presupuesto necesario para aplicar la doctrina jurisprudencial invocada por el Ministerio Fiscal.

No obstante, alega éste que en la demanda se contiene una clara pretensión de defensa de la libertad sindical, suficientemente desarrollada en el fundamento de Derecho 3, que permite entrar a considerar el derecho fundamental protegido en el artículo 28 CE, lo que conllevará, en su caso, unas consecuencias no pedidas formalmente por el recurrente pero implícitas en su queja.

Este Tribunal ha señalado de manera reiterada que no le corresponde reconstruir de oficio las demandas, ni suplir las razones de las partes, ni suscitar la eventual existencia de motivos relevantes fuera de los supuestos contemplados por el art. 84 LOTC (por todas, SSTC 32/1999, de 8 de marzo, FJ 5, y 91/2000, de 30 de marzo, FJ 9), siendo una carga del demandante de amparo la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente quepa esperar, en atención a su pretensión. Bien es cierto que hemos mantenido también un criterio de flexibilidad en la tutela de los derechos fundamentales, seguido en nuestra jurisprudencia en múltiples ocasiones (SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 1; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 262/1988, de 22 de diciembre, FJ 6), permitiendo que la invocación de los derechos cuya reparación o preservación se pide no se haga mencionando de manera expresa el precepto constitucional supuestamente violado, ni tampoco su *nomen iuris*, ni su contenido literal (por todas, STC 182/1990, de 15 de noviembre, FJ 4), bastando con que se haga en forma tal que se permita al órgano judicial, o a este mismo Tribunal, entrar a conocer de las específicas vulneraciones aducidas. Ahora bien, esta flexibilidad debe tener un límite, pues no se puede llevar hasta el extremo de ignorar, restringir o sustituir la voluntad del recurrente, decidiendo acerca de la existencia o no de lesiones que claramente no hayan sido objeto de su queja.

En el supuesto presente, basta un somero examen de las actuaciones para llegar a la conclusión de que el actor no ha tenido intención en ningún momento de plantear ante este Tribunal la lesión de su derecho a la libertad sindical. Así se deduce con toda claridad desde la vía judicial previa, ya que cuando impugna en apelación el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería que declaró inadmisión, por inadecuación del procedimiento, el recurso contencioso-administrativo, limita sus argumentos a discutir la, a su juicio, indebida inadmisión del recurso, que ha impedido su tramitación íntegra, vulnerando el art. 24 CE. La demanda de amparo sigue claramente la misma línea, al igual que los escritos de alegaciones presentados el 2 de enero y el 7 de marzo de 2002, en los que el actor vuelve a insistir en la lesión de su derecho a la

tutela judicial efectiva sin indefensión y en la necesidad de retrotraer las actuaciones para que se tramite el procedimiento íntegro; y ello, a pesar de que ya tenía conocimiento de la postura del Ministerio Fiscal sobre la irrelevancia de la queja referida al art. 24 CE y la necesidad de abordar el análisis de la presunta lesión del derecho a la libertad sindical.

En tales circunstancias resulta evidente que este Tribunal no puede asumir el planteamiento del Ministerio público, entrando a considerar la posible vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical al que el recurrente ha aludido en las distintas instancias judiciales y en el mismo recurso de amparo, pero sobre el que en ningún momento ha aportado ni siquiera indicios que permitieran un pronunciamiento al respecto. Si así lo hiciéramos, podríamos incurrir en un vicio de incongruencia *extra petitum*.

3. Procede, pues, que limitemos nuestro pronunciamiento a la queja planteada por el actor que, en los términos establecidos en el anterior fundamento jurídico, denuncia directamente la conculcación, por las decisiones recurridas, del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE.

En relación con este extremo una consolidada doctrina constitucional declara, desde la temprana STC 19/1981, de 8 de junio, «que el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE comprende primordialmente el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, el derecho a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial ... por lo que se erige en elemento esencial de su contenido el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes. No obstante, este derecho resulta satisfecho también con la obtención de una resolución de inadmisión, que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, si esta decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifique aplicada razonablemente por el órgano judicial ..., pues al ser el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho de configuración legal, su ejercicio y prestación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, haya establecido el legislador, que no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que impidan la tutela judicial garantizada constitucionalmente» (STC 182/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Pues bien, tratándose del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en el título V de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta incluye ciertas cautelas para evitar el abuso del recurso a este procedimiento, al socaire de la invocación de presuntas vulneraciones de derechos fundamentales. Así, el art. 115.2 establece cuál debe ser el contenido del escrito de interposición, al señalar que en éste «se expresará con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso». De esta forma, se permite que el órgano judicial tenga, desde un primer momento, un conocimiento aproximado de la cuestión que se pretende plantear, con objeto de que pueda desarrollar su facultad de velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para la viabilidad del procedimiento especial.

Como complemento de dicha norma, el art. 117 LJCA prevé un incidente que puede derivar en la inadmisión inicial del procedimiento. En este extremo, hay que destacar que el precepto en cuestión plasma una abundante jurisprudencia anterior, avalada por este Tribunal, en relación con la posible inadmisión *a limine* de los recursos planteados al amparo de la Ley 62/1978, a pesar de

que ésta no contemplara expresamente dicho trámite. Como dijimos ya en nuestra Sentencia 37/1982, de 16 de junio, y hemos reiterado con posterioridad, «[l]a limitación del objeto del proceso especial contencioso-administrativo, regulado en la Ley 62/1978, da lugar a que sea inadecuado para tramitar pretensiones que no tengan relación con los derechos fundamentales, que se recogen en el art. 53.2 de la Constitución. Lo que determina que no pueda admitirse, en efecto, la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental. ... Cuando el recurrente en vía contencioso-administrativa acude al procedimiento especial, apartándose de modo manifiesto, claro e irrazonado, de la vía ordinaria, por sostener que existe una lesión de derechos fundamentales, cuando, *prima facie*, pueda afirmarse, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia puede ser la inadmisión del recurso, tal y como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo» (FJ 2).

En concreto, el apartado 1 del citado art. 117 LJCA prevé que el órgano jurisdiccional, una vez recibido el expediente o transcurrido el plazo para su remisión y, en su caso, el del emplazamiento de los demás interesados, pueda comunicar a las partes el motivo en que pudiera fundarse la inadmisión del recurso. Si así lo estimara, dispone el apartado 2 del mismo precepto, que «[e]n el supuesto de posibles motivos de inadmisión del procedimiento se convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia, que habrá de tener lugar antes de transcurrir cinco días, en la que se les oír sobre la procedencia de dar al recurso la tramitación prevista en este capítulo». Pues bien, para dotar de virtualidad al trámite descrito resulta obligado convenir que en él el actor, en defensa de sus intereses, deberá aportar algún elemento o dato del que pueda inferirse la consistencia de su queja, aunque la prueba del extremo alegado quede diferida a un momento ulterior. En concreto, cuando el derecho que se afirma vulnerado sea el de libertad sindical, si el tribunal *a quo* abre el incidente previsto en el citado art. 117.2, al demandante le corresponde trazar el panorama de discriminación sindical sobre el que pretende basar sus alegaciones, so pena de ver inadmitido su recurso; y esta carga es justamente la que no fue atendida en el caso que nos ocupa.

4. En efecto, según consta en las actuaciones, puesto de manifiesto el expediente administrativo a las partes por el plazo de cuarenta y ocho horas para que pudieran formular alegaciones, el recurrente no presentó escrito alguno, mientras que el Abogado del Estado, en escrito de 25 de febrero de 2000, adujo la existencia de una causa de inadmisión del recurso interpuesto «ya que en ningún momento se ha justificado que exista ni vía de hecho, ni violación del art. 28 CE». A la vista de esta alegación, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 117.2 LJCA, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, convocó a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia, al entender que pudiera «tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria». En dicha comparecencia, la representación del recurrente se limitó a solicitar la continuación del procedimiento, alegando, frente a las causas de inadmisión invocadas de contrario, que resultaba indiferente la existencia o no de vía de hecho y que su actuación se había limitado a presentar un acto administrativo vulnerador del art. 28 CE, por lo que entendía que un pronunciamiento en aquel trámite sobre la violación del derecho alegado supondría adelantar el fallo sobre el fondo del asunto.

Tanto en la vía judicial previa como en el presente recurso de amparo el recurrente parece actuar con el

convencimiento erróneo de que ostenta un derecho incondicionado a la íntegra sustanciación del procedimiento especial por el sólo hecho de haber alegado que la actuación administrativa contra la que acudió ante la jurisdicción había violado el art. 28 CE. Frente a esta tesis, hay que oponer que por mucho que, en función de las características del procedimiento que nos ocupa, las reglas legales sobre su admisión y tramitación deban interpretarse siempre conforme a su finalidad de garantía suplementaria o reforzada, sin incurrir en interpretaciones restrictivas o rigoristas que dificulten más allá de lo razonable el ejercicio de la acción (STC 34/1989, de 14 de febrero, FJ 3), no puede obviarse la esencia misma del procedimiento ni la necesaria concurrencia de los presupuestos que justifican su existencia, que habrán de ser cumplimentados por quien impetere la protección de sus derechos fundamentales por esta vía especial de carácter preferente.

Pues bien, el demandante de amparo, a pesar de tener posibilidad para ello, tanto cuando se le puso de manifiesto el expediente administrativo para formular alegaciones como en el acto de la vista convocado de conformidad con el art. 117 LJCA no adujo nuevos argumentos ni aportó dato o elemento alguno que pudiera avalar la existencia de la lesión de su derecho a la libertad sindical, o que arrojaran, al menos, una sospecha sobre su posible existencia, con objeto de convencer al órgano judicial acerca de la necesidad de continuar la tramitación del procedimiento.

Por otra parte, la actuación del órgano judicial fue plenamente ajustada al art. 24.1 CE, por cuanto inadmitió el procedimiento a través del cauce establecido en el art. 117 LJCA, permitiendo a las partes previamente exponer sus argumentos sobre la procedencia o no de inadmitir el recurso, para dictar finalmente una resolución motivada y razonada, fundada en una causa legal de inadmisión, y que en modo alguno puede ser tachada de arbitraria, irrazonable o desproporcionada.

En suma, se constata que, de haber existido indefensión por la falta de la completa tramitación del procedimiento especial, sólo resultaría imputable a la falta de diligencia del propio recurrente; y este Tribunal tiene declarado que no puede alegar indefensión quien se coloca a sí mismo en tal situación o quien no hubiera quedado indefenso de haber actuado con la diligencia razonablemente exigible (por todas, STC 37/2003, de 25 de febrero, FJ 6). Por consiguiente, debe desestimarse el presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo promovido por don Ginés Rueda Perales.

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

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