

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2493** *Sala Segunda. Sentencia 4/2009, de 12 de enero de 2009. Recurso de amparo 5117-2005. Promovido por el Sindicato de Empleados Públicos (SIME) frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que inadmitió su demanda contra el Ayuntamiento de Cartagena sobre el acuerdo de condiciones de trabajo para el personal funcionario municipal. 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 (SSTC 101/1996 y 202/2007).*

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5117-2005, promovido por el Sindicato de Empleados Públicos (SIME), representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Infante Sánchez y asistido por el Abogado don Federico Pastor Conesa, contra Sentencia de 31 de mayo de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, representado por el Procurador don Javier Ungría López y asistido por el Letrado don Francisco Pagán Martín-Portugués. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 7 de julio de 2005 don Manuel Infante Sánchez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación del Sindicato de Empleados Públicos (SIME), interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial antes citada.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes hechos:

a) El día 15 de mayo de 2002 el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena aprobó el texto de Acuerdo de condiciones de trabajo para el personal funcionario municipal y los anexos I de retribuciones y II de horarios y jornadas diferenciadas y localización y descuentos de productividad.

b) El Sindicato de Empleados Públicos (SIME) interpuso recurso contencioso-administrativo, en el que se interesaba la nulidad de determinados apartados del indicado Acuerdo; en concreto: «1.º) art. 9 referido a supuestos de enfermedad, accidentes y vacaciones, 2.º) el referido dentro de este artículo a los funcionarios que realizan jornadas diferenciadas, 3.º) en jornadas diferenciadas esporádicas la autorización de la jefatura de servicio, 4.º) el artículo 12-1.6, sobre los permisos de dos familiares que tengan la

condición de funcionarios, 5.º) el artículo 21 sobre Masters profesionales o cursos de larga duración, la discrecionalidad en su concesión, 6.º) el art. 22 en lo que se refiere a medidas de inspección y control, 7.º) se impugna el art. 24-2 en cuanto un solo cónyuge tiene derecho a percibir la prestación, 8.º) la justificación ante el Ayuntamiento de las horas sindicales y 9.º) la nulidad del anexo II) complemento de productividad e ILT».

c) El señalado recurso contencioso-administrativo fue inadmitido por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 31 de mayo de 2005 «por falta de legitimación». Para sustentar la inadmisibilidad la Sala se basó en su propia jurisprudencia, que califica de numerosa y unánime, «en el sentido de no extender a las organizaciones sindicales *per se* la legitimación que les confiere el artículo 19 citado [art. 19 LJCA 29/1998], sino que ésta reside en la Junta de Personal cuando se afectan a aspectos organizativos de la Administración. Así lo afirma, valga por todas, la Sentencia de esta Sala 462/02, de 30 de abril, en su fundamento jurídico 3». El Tribunal ordinario, tras transcribir el texto de una Sentencia previa desestimatoria de legitimación de la misma Sala —462/2002, de 30 de abril—, concluye que los distintos apartados impugnados «afectan de lleno a cuestiones organizativas», por lo que concluye la falta de legitimación del sindicato.

3. En la demanda de amparo el Sindicato de Empleados Públicos alega que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por la que se le ha denegado su legitimación para impugnar en la vía contencioso-administrativa el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cartagena de 15 de mayo de 2002, ha producido la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, si bien esta última afirmación no se realiza de forma expresa.

4. Por providencia de 18 de diciembre de 2007 la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda. En dicha providencia se dispuso también que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se dirigiera atenta comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones seguidas ante la misma, debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer si lo desearan en el recurso de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de fecha de junio de 2008, de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, se tuvo por personado y parte al Ayuntamiento de Cartagena. Por la misma resolución, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para la formulación de las alegaciones que a su derecho convinieren.

6. Mediante escrito registrado el 2 de julio de 2008 el procurador de los Tribunales don Manuel Infante Sánchez, en nombre del Sindicato de Empleados Públicos (SIME), solicitó que se le tuviera por ratificado en el contenido de la demanda de amparo.

7. Por escrito registrado el 9 de julio de 2008 la representación del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena se opuso al recurso de amparo e interesó su desestimación, con expresa condena en costas, por entender que concurrió un óbice de agotamiento y, caso de no prosperar el mismo, cuestiones de fondo: así, y en primer lugar, alegaba la falta de agotamiento de la vía judicial al no haberse recurrido en casación la Sentencia impugnada, habida cuenta que se trataba de Sentencia dictada en única instancia por un Tribunal Superior de Justicia, ex art. 86 LJCA. En segundo lugar interesaba la desestimación por considerar que el sindicato actuante no habría identificado ante la jurisdicción ordinaria el concreto interés profesional o económico defendido, al no expresar, ni cuál sería el beneficio obtenido, ni el perjuicio eliminado en el supuesto de que prosperase la acción intentada, no negando la legitimación procesal o *ad processum*, sino su legitimación *ad*

*causam* por no ser titular de un derecho subjetivo o interés legítimo relacionado con el objeto del proceso.

8. El Fiscal formuló sus alegaciones en escrito presentado el 26 de septiembre de 2008 en el Registro General de este Tribunal. En el mismo interesó el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción y consecuente retroacción de actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior al dictado de la Sentencia. A dichos efectos mantiene el Ministerio público la efectiva vulneración del principio *pro actione*, rector del acceso a la jurisdicción cuya denuncia es deducida implícitamente de la demanda, y ello con cita de doctrina constitucional al respecto —por todas, examina la reciente STC 153/2007— y examen de los distintos apartados del acuerdo, para concluir que el acuerdo impugnado, por superar la naturaleza meramente organizativa que postulaba la Sentencia impugnada, era susceptible de ser impugnado por los sindicatos.

9. Por providencia de 8 de enero de 2009 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se recurre en el presente amparo la Sentencia, de 1 de mayo de 2005, de la Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en la que se inadmite, por falta de legitimación activa del sindicato demandante, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cartagena de 15 de mayo de 2002, que aprobó el texto de Acuerdo de condiciones de trabajo para el personal funcionario municipal y los anexos I de retribuciones y II de horarios y jornadas diferenciadas y localización y descuentos de productividad.

En su recurso la defensa del sindicato sostiene que los distintos apartados del Acuerdo recurridos superan los aspectos meramente organizativos y repercuten en los intereses tanto de los trabajadores como del propio sindicato. Sin embargo el Tribunal Superior de Justicia de Murcia afirma que los distintos apartados impugnados «afectan de lleno a cuestiones organizativas» y, con apoyo en su propia jurisprudencia, concluye apreciando la falta de legitimación del sindicato. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesa el otorgamiento del amparo al apreciar que el acuerdo impugnado supera la naturaleza meramente organizativa que postulaba la Sentencia impugnada, por lo que era susceptible de ser impugnado por los sindicatos.

2. Con carácter previo al examen de la pretensión principal de amparo, hemos de resolver sobre la falta de agotamiento de la vía previa que aduce el Ayuntamiento de Cartagena en su escrito de alegaciones. A estos efectos se indica que el sindicato demandante no preparó ni, en su caso, interpuso recurso de casación, exigible a los efectos de agotamiento de la vía judicial previa en aplicación —continúa la corporación local demandada— del art. 86 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

A la alegación anterior debe responderse que el Ayuntamiento de Cartagena obvia una circunstancia determinante que, ya en fase de admisión, fue debidamente ponderada por este Tribunal, cual es que el pie de recurso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia impugnada establecía, expresa y literalmente, que a las partes «se les hará saber que [dicha Sentencia] es firme y contra la misma no cabe recurso alguno». A esta información siguió, mediante diligencia de ordenación de 24 de junio de 2005 —id est, posterior en 14 días a la notificación al Procurador de la demandante— remisión de testimonio de la misma a la Administración demandada, y ello «siendo firme la Sentencia pronunciada por este Tribunal en los presentes autos, para que se lleve a puro y debido efecto lo en ella acordado».

Concorre, así, una concatenación de circunstancias que trasladan el interés de las partes intervinientes desde el principio de subsidiariedad al de confianza en la autoridad de la decisión judicial, y ello por cuanto, al afirmarse la irrecurribilidad de la Sentencia en el pie de recurso y producirse una ulterior declaración de firmeza, es aplicable la doctrina

desarrollada y contenida en la STC 241/2006, de 20 de julio, FJ 3, donde decíamos que «la instrucción o información errónea acerca de los recursos facilitada por los órganos judiciales, dada la *auctoritas* que corresponde a quien la hizo constar (STC 26/1991, de 11 de febrero, FJ 1), es susceptible de inducir a un error a la parte litigante, que hay que considerar en todo caso excusable “dada la autoridad que necesariamente ha de merecer la decisión judicial” (SSTC 79/2004, de 5 de mayo, FJ 2; 244/2005, de 10 de octubre, FJ 3), pues “si la oficina judicial [ha] ofrecido indicaciones equivocadas sobre los recursos utilizables... el interesado, aun estando asistido por expertos en la materia, podría entender por la autoridad inherente a la decisión judicial, que tales indicaciones fueran ciertas y obrar en consecuencia” (ibidem). De este modo, a los efectos que nos ocupan, no es razonable exigir a la parte que contravenga o salve por sí misma la instrucción o información de recursos consignada en la resolución judicial, aunque ésta pueda resultar o resulte errónea, dada la delicada disyuntiva en la que en caso contrario se le sitúa como consecuencia de la necesidad de cumplir simultáneamente las dos exigencias de agotar la vía judicial previa [arts. 43.2 y 44.1 a) LOTC] y de interponer el recurso de amparo dentro de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (arts. 43.2 y 44.2 LOTC)».

Por otra parte, como hemos señalado en nuestra reciente Sentencia 202/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, no se puede exigir al justiciable —destinatario de una Sentencia expresamente considerada irrecurrible por el propio Tribunal— que, contrariando la *auctoritas* del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, acuda a un recurso previamente vedado por dicha instancia, máxime en un supuesto en el que, como en el caso que nos ocupa, y dada la naturaleza del objeto litigioso, la resolución dictada en única instancia podría ser de las legalmente exceptuadas del recurso de casación ex art. 86. 2 LJCA.

Procede, pues, la desestimación del óbice de inadmisibilidad denunciado.

3. La cuestión de fondo que se plantea en el presente recurso de amparo se refiere a la legitimación de los sindicatos para accionar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre esta materia. Nuestra doctrina se encuentra sistematizada, por todas, en la reciente STC 202/2007, de 24 de septiembre, mediante la que se estimó el recurso de amparo promovido por el mismo sindicato recurrente en este proceso de amparo y en relación también con similar cuestión de legitimación.

La STC 202/2007, FJ 3, tras reconocer que si bien, con carácter general, los sindicatos pueden accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores, afirma que «la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico». Este concepto, definido por el Tribunal (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5), hace referencia a la existencia de un «interés en sentido propio, cualificado o específico», lo 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», de tal manera que «tiene que existir un vínculo especial y concreto entre el sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate».

Por último, en lo que aquí más importa, por su directa relación con el objeto de este proceso, hemos afirmado asimismo que «puede oponerse al reconocimiento de la existencia del necesario interés legítimo ... la consideración de encontrarnos ante una materia propia de la potestad de organización de la Administración que, en virtud de ello, resultaría ajena al ámbito de la actividad sindical. El que una materia forme parte de la potestad organizativa de la Administración no la excluye *per se* del ámbito de la actividad sindical, pues tal exclusión no sería acorde con la apreciación del interés económico o profesional cuya defensa se confía a los sindicatos, tal y como ha sido reconocido por este Tribunal en casos similares al que ahora se plantea» ya que «el hecho de que un acto sea manifestación de la potestad organizativa de la Administración poco o nada explica sobre la existencia o inexistencia de legitimación procesal, porque poco o nada dice de la titularidad de intereses legítimos del sindicato» (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 6). Por

consiguiente no puede considerarse en sí misma ajena al ámbito de la actividad sindical toda materia relativa a la organización de la Administración, y por ello no es constitucionalmente admisible denegar la legitimación procesal de los sindicatos en los conflictos donde se discuten medidas administrativas de tal naturaleza (SSTC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 112/2004, de 12 de julio, FJ 6; y 202/2007, de 24 de septiembre, FJ 4).

4. La aplicación de esta doctrina conduce a la estimación del amparo aquí solicitado, pues el objeto del acto administrativo impugnado se incluye dentro del campo propio del interés del sindicato. Es difícilmente comprensible la calificación de las cuestiones impugnadas como meramente organizativas y, en cualquier caso, es clara la naturaleza diversa y plural de las materias impugnadas, que supera con creces el objeto «organizativo» que el Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha atribuido en bloque al texto del Acuerdo impugnado.

El Acuerdo impugnado, por ejemplo, trata cuestiones como vacaciones, jornadas diferenciadas, permisos de dos familiares funcionarios, discrecionalidad en la autorización para realizar masters que posibiliten o faciliten el derecho a la promoción profesional, medidas de inspección o control, limitación de prestaciones a que tengan derecho los cónyuges, justificación ante el Ayuntamiento de la utilización de horas sindicales y nulidad de la normativa en materia de complemento de productividad; cuestiones que afectan a las concretas condiciones laborales y que resultan subsumibles en la noción de «interés profesional o económico» empleada por este Tribunal. Mediante los acuerdos recurridos en vía contenciosa se pueden cercenar y limitar derechos por el sólo hecho de que ambos titulares de los mismos estén casados, y regulan materias referidas a horarios, jornadas y vacaciones, que necesariamente repercuten en la disponibilidad temporal del resto de integrantes de las plantillas. Junto con estas consideraciones, la posibilidad de recurrir jurisdiccionalmente el intento de controlar el uso de las horas sindicales acudiendo a la necesidad de justificación, y las claras medidas de inspección y control, se entiende que integran una de las propias justificaciones de la existencia y legitimidad de los sindicatos.

Por todas estas razones resulta evidente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su perspectiva de acceso a la jurisdicción por el sindicato recurrente (art. 24.1 CE).

#### 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 Sindicato de Empleados Públicos (SIME) y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, del Sindicato de Empleados Públicos (SIME).

2.º Restablecerlo en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de 31 de mayo de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el recurso 1266-2002, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la misma para que dicte una nueva respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, 12 de enero de 2009.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.