

Sobre la legitimación de los sindicatos en el ámbito de lo contencioso-administrativo-derecho a la tutela judicial efectiva.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Sexta) de fecha veintiocho de abril de dos mil seis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 14 de marzo de 2.005 recayó Auto en el Procedimiento Abreviado núm. 99/05 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso—Administrativo núm. 5 de Los de esta Capital cuya parte dispositiva era del tenor literal siguiente: *“Debo inadmitir e inadmito el presente procedimiento por carecer la recurrente de legitimación, sin hacer pronunciamiento en costas”*

SEGUNDO.- Contra el referido Auto interpuso la organización actora recurso de apelación, remitiéndose los autos a esta Sala por ser la competente para conocer de dicho recurso.

TERCERO.- Habiendo quedado la apelación pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para el lo la audiencia del día 27 de abril de 2.006, teniendo así lugar.

Siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Fundamenta el Auto de instancia la declaración de inadmisibilidad del recurso en La consideración de que la Federación actora carece de legitimación para interponerlo al considerar que no existe un interés colectivo del conjunto de los funcionarios que pudiera tutelar el Sindicato accionante, limitando la legitimación a los funcionarios que estuvieran afectados por la redistribución ordenada mediante la Resolución que se impugna, de tal suerte que la eventual estimación del recurso no reportaría beneficio alguno a la organización actora.

Cita en apoyo de su conclusión doctrina constitucional y una Sentencia de esta misma Sala y Sección.

Por su parte en el recurso de apelación se argumenta, y al margen de las consideraciones que expone en relación al fondo del asunto controvertido, que con el Auto que se recurre se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 24 de la Constitución pues se ha impedido el acceso a la jurisdicción con una interpretación excesivamente rigorista del requisito de la legitimación, destacando que la estimación del recurso supondría una ventaja para muchos de sus afiliados, los cuales podrían optar por alguna de las plazas afectadas por la redistribución si se hubieran observado los presupuestos legales cuyo cumplimiento reclama, denunciando además que la irregularidad que a su juicio supone la consolidación del acuerdo impugnado afecta directamente a la estructura y organización del Cuerpo, impidiendo el derecho a la promoción interna de sus miembros y el acceso en condiciones de igualdad a las plazas de Oficial.

SEGUNDO.- La cuestión de la legitimación de los sindicatos ha sido abordada en diversas Sentencias del Tribunal Supremo que reflejan también la doctrina desarrollada por el tribunal Constitucional.

Ejemplo de ello es la de fecha 18 de marzo de 2000 en la que literalmente se expone lo siguiente: “La regulación que hace la Ley de la Jurisdicción 29/1998, do 13 de julio, responde a la evolución iniciada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (“ad exemplum”, sentencia de 22 de diciembre de 1982) y continuada por el Tribunal Constitucional. En esta evolución ya es historia la sustitución del concepto de interés directo, que figuraba en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción de 1956, por el de interés legítimo que se encuentra en el 18 de la Ley actual. La Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 destaca que entre las novedades más significativas de la Ley se encuentran los preceptos que regulan la legitimación, y que “el enunciado de supuestos da idea, en cualquier caso, de la evolución que ha experimentado el recurso contencioso-administrativo, hoy en día instrumento útil para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos (...)”. El art. 19.1 de la Ley, al desarrollar esta designio, comienza reconociendo legitimación activa a las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo (art. 19. 1.a), y a las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos. En el apartado a) figura en primer lugar la legitimación nacida de la titularidad de un derecho subjetivo que, pese a la progresiva ampliación del instituto, continúa siendo la legitimación áurea. Por mucho que avancen los reconocimientos de otro tipo de legitimaciones, ésta se mantendrá siempre como el prototipo de la figura. Junto a ella figura la legitimación nacida de que la persona, física o jurídica, ostente un interés legítimo en la demanda. El interés Legítimo, heredero mejorado del interés directo que contempló la vieja Ley de 1956, se presenta en nuestra jurisprudencia con un sello distintivo que permite reconocer su existencia y amparar el ejercicio de la acción fundada en él, consistente en que con el ejercicio de la acción se obtenga un beneficio. Este beneficio comenzó siendo económico, evaluable económicamente, pero ha ido experimentando, a la par que el mismo concepto de legitimación, una ampliación progresiva, admitiéndose hoy, como encaminados a obtener un beneficio, la defensa de intereses morales, o de vecindad, o puramente de carrera o profesionales. La ampliación, sin embargo, reconoce límites. La sentencia de esta Sala de 12 de abril de 1991 repudió expresamente el mero interés por la ilegalidad, rechazo que se encuentra presente en toda la jurisprudencia —entre ella la citada por el Abogado del Estado— que se ha ocupado del tema. En el apartado b) del art. 19.1 se encuentra la legitimación nacida de la defensa de los intereses colectivos. Estos, si se les quiere diferenciar con nitidez de los meros intereses difusos —reconocidos por el art. 7 de la .LOPJ 6/85, de 1 de julio, como aptos para generar un título legitimador— hay que considerarlos como los que corresponden a los entes, asociaciones o corporaciones representativas de los intereses de grupos profesionales y económicos. A diferencia de los colectivos, los intereses difusos no tienen depositarios concretos. Son intereses generales que en principio afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido reconocimiento público, plasmado en algún instrumento jurídico, que puede ser del más variado signo, desde un acuerdo municipal hasta una norma constitucional. Por lo demás, el artículo 18.1, en sus apartados d), e), f) y g) reconoce una legitimación, nacida de los llamados intereses públicos, a las Administraciones de toda índole y a los entes públicos. La atribución a una Administración o a un ente de estas características constituye precisamente la nota

distintiva de este tipo de intereses, que por ello no admiten confusión con los anteriores. Y cierra la enumeración que efectúa el art. 18 la legitimación nacida excepcionalmente de la acción popular, que corresponderá a cualquier ciudadano y exige ser reconocida expresamente por la Ley. Precisamente, la acción popular, auténtica reserva legal en esta materia, constituye la sombra vigilante sobre los intereses colectivos y difusos, cuyo reconocimiento jamás puede llegar tan lejos que permita su ejercicio por cualquiera en forma equivalente a la acción popular. TERCERO.- (...) Evidentemente, la legitimación no puede nacer simplemente de normas estatutarias, pues ello no dejaría de ser un flagrante intento de autoatribución de legitimación procesal que esta Sala ha rechazado en numerosas sentencias, tales como las de 17 de marzo de 1995 y 11 de junio de 1999. En el presente caso la legitimación nace del art. 19 de la Ley de la Jurisdicción de 1998, al ser indiscutible la generalidad de los fines e intereses que persigue el Sindicato aludido en defensa de la clase trabajadora, cualificadamente reconocida por el ordenamiento y por nuestra jurisprudencia. (...) La doctrina del Tribunal Constitucional apoya la conclusión a que hemos llegado. Por todas, es preciso hacer hincapié en la STC 1996/101, de 11—6—1996, recurso de Amparo núm. 1849/1994 —y cuantas en ellas se cita—, interpuesto por la Confederación Sindical de CC 00 contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso—Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sección Segunda), de 26 abril 1994, recaída en proceso seguido en materia de personal, y en la que el TC apreció vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales, y otorgó el amparo, por violación de los derechos consagrados en los artículos 24.1 y 28.1 de la Norma Fundamental. La sentencia se apoyó en el art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956, según el cual “los Colegios Oficiales, Sindicatos, Cámaras, Asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados estarán legitimados como parte, en defensa de estos intereses o derechos”, para afirmar que la legitimación del Sindicato, en el referido proceso en materia de personal, era indiscutible. Indica a continuación que “como afirmamos en la STC 210/1994, «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 apoderamiento 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 10/1982, fundamento jurídico 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 insita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva (SSTC 10/1982, 31/1983, 59/1983, 187/1987 o 217/1991, entre otras). Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que están en juego intereses colectivos de los trabajadores” (fundamento jurídico 3º). Como pone de manifiesto el texto transcrito, la sentencia vincula la legitimación del Sindicato a los intereses colectivos de los trabajadores, añadiendo inmediatamente que “esa capacidad abstracta del Sindicato

tiene que concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada”. “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 dijo ya en la STC 210/1994, fundamento jurídico 4º. En suma, la legitimación de los sindicatos en el ámbito de lo 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 del propio Sindicato, lo que constituye un interés legítimo de éste, o en intereses colectivos por él representados. Estas notas concurren en el Sindicato accionante, por lo que ha de rechazarse la alegación de inadmisibilidad del recurso”.

En el supuesto enjuiciado, el acto que se recurre tenía por objeto la redistribución de Mandos de la Escala Técnica y Suboficiales Mandos de Unidad, advirtiendo la Federación recurrente y respecto de estos últimos que por Resolución de 18 de noviembre de 2001 se atribuyeron a un total de 18 Suboficiales del Cuerpo de la Policía Municipal funciones, en principio reservadas a Oficiales, de Mando de Unidad, y que dichos Suboficiales, más otros cuatro, fueron designados por la Resolución ahora cuestionada para desempeñar con carácter definitivo un puesto de trabajo de Oficial en las Unidades consignadas en el mismo acuerdo, y ello con las vulneraciones que a su juicio conlleva tal nombramiento y que constituyen la base de su recurso.

Pues bien, tomando por pauta la doctrina jurisprudencial expuesta entiende la Sala que no puede negarse legitimación al Sindicato demandante por cuanto los intereses que ahora postula pueden sin esfuerzo encuadrarse entre aquéllos cuya defensa las organizaciones sindicales tienen encomendados: así, los de un colectivo funcional como es el de los Oficiales del Cuerpo de Policía Municipal cuyos derechos estatutarios podrían haberse visto menoscabados por la Resolución que se impugna si ésta fuera ilegal en los términos que denuncia la organización actora, al ser privados de la posibilidad de acceder a unos puestos en favor de otro colectivo, el de los Suboficiales con funciones de mando de Unidad, que de ser ciertos y fundamentados los argumentos impugnatorios de la Federación apelante carecerían del derecho que les otorga la redistribución cuestionada.

Por lo demás, no se trata de los derechos o intereses que corresponden sólo a determinados y concretos funcionarios, ejercitables únicamente por éstos en los términos que entendió el Auto que se apela, sino los de todos aquéllos que eventualmente pudieran optar por las plazas afectadas, o los de quienes pudieran ver perturbado su derecho a la promoción interna por las limitaciones que, respecto de las plazas de Oficial, pudiera suponer al mantenimiento de la resolución que se recurre.

Esta solución, la de admitir la legitimación activa del Sindicato apelante, es por otra parte la más ajustada al principio también jurisprudencialmente consagrado que obliga a una interpretación restrictiva de los motivos de inadmisión del recurso en aras de la plena virtualidad de la tutela Judicial efectiva garantizada en el artículo 24 y de la obtención de un pronunciamiento de fondo (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1993, 16 de diciembre de 1998, 16 de marzo y 19 de mayo de 2001, entre otras), habiendo declarado el Tribunal Constitucional en relación a dicha doctrina que “obliga al órgano judicial a rechazar toda interpretación formalista o desproporcionada de los presupuestos procesales que le conduzca a negar el acceso a la jurisdicción

debiendo, en su lugar, utilizar aquélla que resulte ser la más favorable al ejercicio del derecho a la tutela judicial” (STC 147/1997, de 16 de septiembre).

TERCERO.— Procede, en atención a lo expuesto, estimar el recurso de apelación y revocar el Auto impugnado, reconociendo la legitimación activa de la Federación sindical recurrente para interponer la demanda con la que se inició el proceso, el cual deberá continuarse en el Juzgado de instancia por sus trámites correspondientes. Sin que se haga, de conformidad con lo establecido en el artículo 139. 2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, especial imposición de las costas causadas en esta segunda instancia.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que estimando el recurso de apelación interpuesto por el Letrado D. Luís Javier García González actuando en nombre y representación de la **FEDERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)** contra el Auto dictado con fecha 14 de marzo de 2005 por el Juzgado de Lo Contencioso—Administrativo núm. 5 de los de Madrid en Procedimiento Abreviado seguido ante el mismo bajo el núm. 99/05, debemos revocar y revocamos el referido Auto, por no ser ajustado a Derecho; reconociendo la legitimación activa de la Federación sindical recurrente para interponer la demanda con la que se inició el proceso, el cual deberá continuarse en el Juzgado de Instancia por sus trámites correspondientes.