

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9777 *Sala Segunda. Sentencia 89/2020, de 20 de julio de 2020. Recurso de amparo 505-2019. Promovido por el Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad respecto de las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un juzgado de esta capital inadmitiendo su recurso frente a acuerdo de la mesa sectorial de sanidad del Servicio Madrileño de Salud. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia) en relación con el derecho a la libertad sindical: resoluciones judiciales que ignoran la dimensión del sindicato como institución representativa que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses (STC 101/1996).*

ECLI:ES:TC:2020:89

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta y los magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 505-2019, promovido a instancia del Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad, representado por la procuradora de los tribunales doña Eloísa García Martín y asistido por el letrado don Jacinto Jesús Lara Bonilla, contra la providencia de fecha 29 de noviembre de 2018 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3919-2018, y contra las previas sentencias de 2 de marzo de 2018, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación núm. 739-2017, y de fecha 3 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid en procedimiento abreviado núm. 126-2015. Ha comparecido el abogado del Estado y el letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostentan así como la procuradora de los tribunales doña María Teresa Fernández Tejedor, en representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. En fecha 24 de enero de 2019 tuvo entrada en el registro general de este tribunal la demanda de amparo presentada por la procuradora de los tribunales doña Eloísa García Martín, en nombre y representación del Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad, contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento, por posible vulneración de los arts. 24.1 y 28.1 CE.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, en esencia, los siguientes:

a) Con fecha 24 de marzo de 2015, el Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad procedió a formular demanda ante los juzgados de lo contencioso-administrativo de Madrid contra la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. En dicha demanda se impugnaba la desestimación presunta por silencio administrativo de sendos recursos de alzada interpuestos contra el acuerdo de la mesa sectorial de sanidad, de 18 de julio de 2014, sobre criterios para nombramientos de personal interino en los centros sanitarios del Servicio Madrileño de Salud (en adelante, SERMAS) y contra la resolución de 30 de julio de 2014, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS, por la que se dictaron instrucciones sobre criterios para nombramiento de personal interino en los centros sanitarios del SERMAS.

b) El acuerdo de 18 de julio de 2014, suscrito por la mesa sectorial de sanidad del SERMAS, integrada por la administración sanitaria y diversas organizaciones sindicales, así como la resolución de 30 de julio de 2014 de la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS en desarrollo del mismo: (i) partían de la necesidad de nombramiento de un número importante de profesionales como personal estatutario interino, dotando de una mayor estabilidad al empleo temporal con el acceso del personal eventual a un nombramiento como personal estatutario interino; (ii) establecían criterios de baremación a tener en cuenta en el procedimiento de nombramiento de personal estatutario eventual como personal estatutario interino; (iii) declaraban su aplicación al personal estatutario con nombramiento eventual expedido al amparo del artículo 9. 3 del estatuto marco que a la fecha de suscripción de aquel acuerdo, 18 de julio de 2014, se encontrara prestando servicio en los centros sanitarios, equiparándose al personal eventual que, en igual fecha, se encontrase prestando servicios o en situación de excedencia por cuidado de hijos menores de tres años o de familiares. No se citaban otros colectivos, como el personal temporal de sustitución o el personal de las bolsas de empleo que no estuviera prestando servicios en dicha fecha.

c) La demanda, que fue turnada al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid (procedimiento abreviado núm. 126-2015), concluyó en sentencia de 29 de julio de 2015, en la que se estimaba parcialmente la pretensión actora al declararse la nulidad del acuerdo y de la resolución reseñadas. Se razonaba que vulneraban los principios de igualdad, mérito y capacidad y causaban discriminación al excluir a determinados trabajadores en el proceso de selección de personal temporal. Señalaba el juzgador, en ese sentido, que en el caso de autos se limitaba la posibilidad de obtención de un nombramiento interino solo a aquellos que estaban ocupando en ese momento las plazas, de tal forma que se pretendía que continuaran trabajando de forma temporal (aunque cambiando la naturaleza del nombramiento eventual por otro de interino) quienes se encontraban prestando la actividad. Ese criterio resultaba lesivo por discriminatorio, según la interpretación sentada en el pronunciamiento judicial, como acreditaría que «algunas personas que vienen trabajando por nombramiento en sustitución o habiendo trabajado anteriormente han sido cesadas, y están apuntadas en las correspondientes bolsas, tengan más experiencia profesional en aquel puesto de trabajo que quien viene trabajando actualmente de forma temporal».

Recurrida la sentencia en apelación por la administración demandada, que solicitaba la nulidad de actuaciones por falta de emplazamiento al proceso de todos los posibles interesados, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por medio de sentencia de fecha 1 de abril de 2016, declaró la nulidad de aquella sentencia, ordenando retrotraer las actuaciones para que se dieran los emplazamientos solicitados a los posibles afectados, puesto que «al menos el personal eventual al que va dirigido el procedimiento singular de selección de referencia, al afectar el eventual resultado del proceso a la situación en que se puede encontrar ese colectivo, y cada uno de sus miembros en particular, está interesado en el resultado del mismo, desde el momento en que la sentencia que se pueda dictar puede producir resultados que les perjudiquen». De hecho, proseguía, así se deduce «del tenor

del fallo de la resolución apelada», que al estimar el recurso formulado en la instancia por la parte apelada «necesariamente debe conllevar, al declararse la nulidad del procedimiento selectivo singular a que se hizo mención, que los distintos nombramientos de interinidad que se hayan efectuado en base al mismo deban estimarse contrarios a derecho y, en consecuencia, deban ser anulados». Por esas razones se anulaba la sentencia apelada y se retrotraían las actuaciones para que se procediera a emplazar a los interesados dando el curso debido al procedimiento.

Practicados dichos emplazamientos y celebrada nueva vista oral, se dictó sentencia de fecha 3 de mayo de 2017, en la que, a diferencia de lo que ocurriera en aquella primera sentencia de 29 de julio de 2015, el juzgador *a quo* acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo tras entender que el sindicato recurrente no contaba con legitimación activa para impugnar los actos administrativos referidos. Razonaba, en ese sentido, que en el caso de autos no existía un interés exclusivamente de carácter colectivo del conjunto del personal estatutario temporal que podría tutelar o defender el sindicato accionante. Más aún, añadía, entre los diferentes trabajadores, tanto afiliados como no afiliados al Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad, existirían intereses contrapuestos, ya que muchos desearán que no se revoque el proceso de consolidación temporal (puesto que han obtenido plaza como estatutario interino) y otros, por el contrario, pretenderán que se anule el mismo por no haber obtenido la plaza deseada o por no haber podido participar en el procedimiento de selección. Por todo ello, concluía, únicamente estarían legitimados para la impugnación, individualmente, los funcionarios interesados en optar a aquellas plazas, que serían los únicos que se verían preteridos en sus derechos de provisión de dichos puestos de trabajo de personal estatutario interino.

En suma, los sindicatos tendrían legitimación para impugnar las actuaciones administrativas que afectaren a las condiciones laborales o de prestación del servicio del conjunto de los trabajadores o empleados públicos, pero en los casos en los que no concurra un derecho colectivo (como acontecería a su parecer en el enjuiciado, por darse un conflicto de intereses entre los diferentes colectivos de trabajadores afectados) no podría reconocerse dicha legitimación.

Contra dicha sentencia, el Movimiento Asambleario interpuso recurso de apelación el día 26 de mayo de 2017, aduciendo la vulneración de los derechos fundamentales que invoca en este recurso de amparo: el consagrado en el art. 24.1, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en relación con el art. 28.1 CE. El escrito hace referencia a la interpretación que cree correcta de la STC 202/2007, aludida en la sentencia de instancia pero, a su juicio, de un modo erróneo y distorsionado, soslayando los verdaderos contenidos de la doctrina constitucional sobre la legitimación de los sindicatos en el proceso como medio de acción que le es propio, que reclama únicamente que exista un interés profesional o económico. Un interés, según postula, concurrente en el caso de autos, al quedar referido a un proceso de selección de personal estatutario temporal y como acreditaría que, de prosperar la impugnación, un colectivo importante de personal estatutario, incluidos los afiliados al sindicato, tendrían al menos la legítima expectativa de poder acceder a los puestos de interinos que se ofertaban en iguales condiciones que otro personal, más aún cuando la controversia versaba sobre el respeto de derechos de carácter fundamental.

El recurso de apelación fue estimado parcialmente por la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de marzo de 2018 (recurso de apelación núm. 739-2017), recurrida en amparo, pero solo en lo referido a que la falta de legitimación *ad causam* determinaba la «desestimación» del recurso en vez de la «inadmisión» que había decidido el juzgador *a quo*.

Razonaba la Sala como sigue:

«Pues bien, al igual que en el precedente citado, en el presente caso tampoco consta que ninguno de los posibles afectados –como el personal que viene desempeñando funciones de sustitución y el que está integrado en las bolsas de empleo centralizadas y en las bolsas propias de cada uno de los centros sanitarios– recurriera la resolución aquí

impugnada, por lo que se estaría en un supuesto análogo al expuesto y en consecuencia al que habría que aplicar idéntico criterio para concluir la falta de legitimación del sindicato recurrente, pues nos hallamos ante la impugnación de un acuerdo de la mesa sectorial de sanidad, sobre criterios para nombramiento de personal interino en los centros sanitarios del SERMAS y la resolución por la que se dictan instrucciones sobre tales criterios.

Así pues, no podemos atribuir legitimación activa al sindicato recurrente, toda vez que la resolución aquí impugnada en nada puede beneficiar ni perjudicar a dicho sindicato, que no pretende la defensa de un interés colectivo o general, sino la defensa de los intereses particulares de aquellos que mediante la aplicación de tales criterios se van a ver afectados por un proceso de consolidación o estabilización del empleo temporal, de modo que quienes poseen un nombramiento eventual pueden optar a un nombramiento en su mismo centro de trabajo de carácter interino.»

Preparado en mayo de 2018 recurso de casación contra dicha sentencia de marzo de 2018, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 3919-2018) dictó providencia de 19 de noviembre 2018, inadmitiendo a trámite el recurso por carecer de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, toda vez que, según se razona, existía ya jurisprudencia sentada sobre la legitimación *ad causam* de un sindicato.

3. El recurso de amparo se dirige contra la providencia de fecha 29 de noviembre de 2018 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3919-2018, y contra las previas sentencias de 2 de marzo de 2018, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación núm. 739-2017, y de fecha 3 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid en procedimiento abreviado núm. 126-2015, por posible vulneración del derecho de acceso al proceso, como vertiente de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y, en relación con él y en la dimensión sindical que la parte recurrente aduce, por lesión del art. 28.1 CE, en tanto que la legitimación de un sindicato para acceder al proceso cuando existen intereses económicos o profesionales estaría ligada a la acción sindical y, por consiguiente, al derecho fundamental sustantivo de la libertad sindical.

Como ya hiciera en el recurso de apelación, se invoca jurisprudencia constitucional para sostener que la doctrina de este tribunal parte de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario, todo ello porque 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, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo.

Esto así, prosigue por referencia y con invocación de aquella doctrina (señaladamente SSTC 202/2007, de 24 de febrero, y 58/2011, de 3 de mayo), afirma que la función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros a través de esquemas propios del Derecho privado, sino también la de ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo, sin estar condicionados por una relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación. Por esta razón, aduce la demanda, es posible, en principio, reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores. La única exigencia para que sea de ese modo, conforme a los pronunciamientos constitucionales sobre el particular, es que la genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, lo que significa, en concreto, que

concurra un interés profesional o económico; esto es, un interés en sentido propio, cualificado o específico, en la obtención de un beneficio o en la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. En suma, se precisa, no otra cosa, 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 la dimensión sindical concurrente en esta tipología de casos, se añade, el canon de constitucionalidad a aplicar en cuanto a la legitimación procesal es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el del art. 28.1 CE, sin que quepa oponer en supuestos del estilo del de autos que nos encontremos 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, pues aquella circunstancia, aunque tuviera protagonismo, no excluye *per se* la problemática enjuiciada del ámbito de la actividad sindical. En otras palabras, afirma, tal exclusión no sería acorde con la apreciación del «interés económico o profesional» cuya defensa se confía a los sindicatos, según la doctrina constitucional.

En definitiva, visto el caso concreto, un interés específico y suficiente para obtener el reconocimiento de la legitimación *ad causam* resultaría en esta ocasión claramente discernible, puesto que, de prosperar la impugnación, los empleados que fueron excluidos del proceso de selección, y en particular los afiliados al sindicato, tendrían al menos una legítima expectativa de poder acceder a esos empleos, resultando además relevante, desde ese prisma y según la demanda de amparo, que se estuvieran impugnando las «bases» o «criterios» de selección y no el resultado de la misma en relación con unos u otros trabajadores particularmente considerados.

Al negar al sindicato recurrente la legitimación activa, por lo tanto, se realizó una interpretación de los requisitos procesales (y, en concreto, del concepto de interés legítimo) excesivamente rigorista y desproporcionada, lesionando así el derecho de la organización sindical recurrente a la tutela judicial efectiva en relación con la libertad sindical (arts. 24.1 y 28.1 CE).

Se interesa, por todo lo dicho, la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, con declaración de la vulneración de los arts. 24.1 y 28.1 CE, reconociéndose al recurrente su derecho a la legitimación activa para impugnar los actos administrativos recurridos en el proceso contencioso-administrativo.

4. Por providencia de 15 de julio de 2019, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, apreciando que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)] y a que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2, g)]. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se acordó dirigir atenta comunicación a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitieran certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes, solicitando del último órgano judicial citado que procediera previamente a emplazar, para que en el plazo de diez días pudieran 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 medio de escrito que tuvo entrada el día 26 de julio de 2019 en el registro general de este tribunal, se personó en el recurso de amparo el abogado del Estado, solicitando, en la representación que ostenta, que se le tuviera por parte en el proceso constitucional y que se entendieran con él las sucesivas diligencias.

6. Por medio de escrito que tuvo entrada el día 21 de octubre de 2019 en el registro general de este tribunal, de su lado, se personó el letrado de la Comunidad de Madrid, solicitando, en esa representación, comparecer en este proceso constitucional.

7. Por diligencia de ordenación de la secretaria de justicia de la Sección Cuarta de la Sala Segunda, de 19 de noviembre de 2019, se tuvieron por personados y partes en la representación que ostentan al abogado del Estado y al letrado de la Comunidad de Madrid, así como a la procuradora de los tribunales doña María Teresa Fernández Tejedor, en nombre y representación de Central Sindical Independiente y de Funcionarios, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de todas las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

8. El día 16 de diciembre de 2019 presentó su escrito de alegaciones el letrado de la Comunidad de Madrid, interesando la inadmisión por falta de especial trascendencia constitucional del recurso y, subsidiariamente, la desestimación del mismo. En lo primero, a su parecer, en efecto, la demanda carece de justificación de la dimensión objetiva del amparo, limitándose a la alegación de lesiones subjetivas de derechos fundamentales.

En lo relativo a la queja sustantiva, aduce el escrito que la demanda de amparo no ataca el argumento contenido en la sentencia de apelación, referido a la sentencia de 22 de febrero de 2016 del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 4156-2014), según el cual no consta que el personal de sustitución haya impugnado las resoluciones recurridas por el Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad. Siendo así, afirma, debería imponerse un criterio consistente en que, cuando se trata de la jurisdicción contencioso-administrativa, es preciso o bien un «interés directo» en el resultado del pleito, un «interés o derecho propio del sindicato en sí mismo» (que sitúa por ejemplo en casos de vulneración de su derecho a la negociación colectiva) o, en lo que aquí importa, un interés colectivo «común a la colectividad afectada», sin que quepa apreciarlo cuando se produce un espiguelo para tratar de delimitar un conjunto de interesados que justifique la pretendida legitimación del sindicato en el proceso. Justamente, esto último, sería lo que se produce en este caso, en el que se defendían los intereses de determinados aspirantes, no de todos los afectados, sin que ni siquiera fueran los propios afiliados a la organización sindical recurrente. Por consiguiente, no existía un colectivo de afectados e interesados, sino dos, los que podían y los que no podían concurrir al proceso selectivo, de suerte que el sindicato no pretendía defender un interés profesional de los trabajadores, sino solo de una parte de ellos.

Con todos esos razonamientos estima que el amparo no debe ser otorgado, ya por ser inadmitido al carecer de especial trascendencia constitucional, ya, en su defecto, por no concurrir las lesiones denunciadas.

9. El día 20 de diciembre de 2019 presentó su escrito de alegaciones el abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso.

A su parecer, en parecida línea a la que viene de recogerse en el antecedente anterior, desde el prisma de la legitimación *ad causam* del sindicato, el problema reside en que, como apunta la sentencia recurrida, la posible consolidación en los puestos de los trabajadores incluidos en el proceso generaría, a su vez, como efecto necesario, como reverso de la moneda, un perjuicio para los intereses de los empleados eventuales (mismo colectivo) que se hallen inscritos en las bolsas de trabajo, a fin de que puedan ser llamados para cubrir una plaza vacante en un momento dado. El sindicato, por tanto, no ejercía una legitimación institucional, dado que no abarcaba con su impugnación todos los intereses de los empleados afiliados o dentro de su ámbito personal de representación, sino que pugnaba por el beneficio de unos a costa del perjuicio de otros dentro del mismo colectivo profesional. En tal caso, a su criterio, se deshace la *legitimitatio ad causam* como concepto jurídico sustantivo, como suerte o categoría de

legitimación colectiva institucionalizada por la norma en beneficio de todo el colectivo representado, sea con interés actual o potencial pero nunca contradictorio, y aunque se admitiera la *legitimatío ad procesum*.

Añade después, atendiendo a la configuración legal de la legitimación, que las razones o motivaciones expuestas por los órganos judiciales en relación con aquella y respecto del sindicato recurrente fueron nítidas y evidentes, fundadas en Derecho. Así, desde la perspectiva constitucional del derecho del art. 24.1 CE, no ofrece dicha motivación reproche alguno, con lo que, unido esto a lo antes dicho, concluye que el recurso debería ser desestimado, más cuando el reconocimiento de la legitimación *ad procesum* permitió que el sindicato pudiera alegar lo que estimó pertinente, sin perjuicio de que fuera luego rechazada su legitimación *ad causam*.

10. En fecha 20 de diciembre de 2019, presentó su escrito en el registro general de este tribunal la representación de la demandante de amparo, en el que insiste en las alegaciones de la demanda y en las pretensiones en ella formuladas, ratificándose en las mismas.

11. El día 13 de enero de 2020 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal, interesando la estimación del recurso de amparo.

Razona que el acuerdo y la resolución impugnadas comportaban la exclusión del proceso de selección del personal de sustitución y de otros trabajadores que, aun incorporados a bolsas de trabajo, se encontraban ocasionalmente sin prestar servicios a la espera de asignación de puesto, de suerte que se prescindía de aplicar, en toda su extensión, los criterios de selección/acceso a la categoría de personal temporal interino que rigen con carácter general para el acceso al empleo público. Esa circunstancia, a su juicio, suponía una suerte de sistema de acceso restringido, carente de justificación amparada en una situación excepcional, como consideró la STC 86/ 2016. De modo que, como el sindicato demandante aducía, se trataba de un sistema de nombramiento de personal interino que podía constituir un régimen de acceso al empleo público de carácter restringido, excluyente de personal que podía acreditar experiencia y desempeño de funciones idénticas que el incluido en el procedimiento, otorgando a este último un derecho preferente para una mayor estabilidad en el empleo público que carece de justificación y que podría incidir en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como en el de competencia y en las condiciones y en la estabilidad en el empleo, aun temporal, lo que revela que la actuación del sindicato quedaba encuadrada dentro de la defensa de la función genérica de representación de los intereses de los trabajadores que le es propia, en concreto en cuanto a las condiciones de acceso, y posteriores causas de cese, al empleo público temporal estatutario.

Por lo demás, añade aún, existía una relación o vinculación específica con el objeto del proceso por cuanto el sindicato estaba directamente relacionado con los trabajadores o empleados sanitarios afectados, y a los que vincula sus fines y actividad, así como con los colectivos constituidos por todos aquellos que se han visto marginados de su acceso al empleo público en ese proceso de selección. Una hipotética sentencia favorable a su pretensión determinaría la eventual participación de los grupos de trabajadores excluidos en la convocatoria de nombramiento de funcionarios interinos y, consecuentemente, influiría en el acceso a esa estabilidad en el empleo que se reconoce por las disposiciones administrativas impugnadas. La actividad sindical, con ocasión de la impugnación, se veía reforzada ante sus afiliados y ante aquellos que, aun no siéndolo, pudieran ponderar el alcance de la actividad de Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad en relación con los derechos laborales y de consolidación/ estabilidad de empleo, sin que, a mayor abundamiento, su actuación procesal obstase en nada el derecho que asiste a cada interesado para efectuar individualmente la reclamación que correspondiese.

Por consiguiente, la falta de reconocimiento de la legitimación del sindicato recurrente habría impedido, dado el contenido de las sentencias, entrar en el fondo de

las cuestiones planteadas mediante la interpretación del requisito de la legitimación de forma rígida y desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva. Resulta, por tanto, una solución contraria al art. 24 CE y correlativamente al art. 28 CE, expresiva de una interpretación formalista del interés legítimo definido en el art. 19 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, a su criterio, procede otorgar el amparo solicitado, con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia de 3 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid para que dicte otra resolución respetuosa con los derechos vulnerados.

12. No presentó alegaciones la representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios-Madrid, según deja constancia la diligencia de 14 de enero de 2020 de la Secretaría de Justicia.

13. Por providencia de fecha de 16 de julio de 2020, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la providencia de fecha 29 de noviembre de 2018 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3919-2018, y las previas sentencias de 2 de marzo de 2018, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación núm. 739-2017, y de fecha 3 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid en procedimiento abreviado núm. 126-2015. La parte recurrente solicita de este tribunal la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales citadas, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción, como vertiente que es del de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su relación con el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), al estimar que la declarada falta de legitimación *ad causam*, con ocasión del recurso contencioso-administrativo que entabló contra el Acuerdo de 18 de julio de 2014, suscrito por la mesa sectorial de sanidad del SERMAS, integrada por la administración sanitaria y diversas organizaciones sindicales, y la resolución de 30 de julio de 2014 de la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS, vulnera aquellos derechos fundamentales.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento de amparo con similares tesis a las sostenidas por la parte recurrente, oponiéndose en cambio el abogado del Estado y el letrado de la Comunidad de Madrid, que postulan la desestimación de la demanda de acuerdo con los argumentos que se recogieron en los antecedentes. El último citado aduce con carácter previo que el recurso debería ser, antes incluso que rechazado por no concurrencia de las lesiones aducidas, inadmitido por carecer de especial trascendencia constitucional.

2. Debemos comenzar por enjuiciar el óbice procesal alegado por el letrado de la Comunidad de Madrid. Como hemos tenido oportunidad de señalar en otras ocasiones, el momento procesal idóneo para el análisis del cumplimiento de dicho requisito material de admisibilidad es el trámite de admisión de la demanda de amparo (SSTC 126/2013, de 3 de junio, FJ 2; 170/2013, de 7 de octubre, FJ 2; 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2, o, por todas, 166/2016, de 6 de octubre, FJ 2), correspondiendo únicamente a este Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa «especial trascendencia constitucional», esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a «su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» (por ejemplo, SSTC 95/2010, de 15 de noviembre, FJ 4; 47/2014, de 7 de abril, FJ 2, y 54/2015, de 16 de marzo, FJ 4).

En tal fase procesal apreciamos que concurría la especial trascendencia constitucional exigida para la admisión a trámite del presente recurso, al plantearse en él un problema que afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)], sin que encontremos ahora razones para modificar esa inicial apreciación.

En mayor medida así se concluye cuando la objeción por parte del letrado de la Comunidad de Madrid se enuncia de una manera que podríamos calificar de retórica, sin una fundamentación que pueda conducirnos a una consideración dispar a la que nos llevó en el trámite de admisión a tomar la decisión de dar curso a este recurso para que fuera resuelto en esta sentencia (en ese sentido, entre tantas, recientemente, STC 3/2020 de 15 de enero, FJ 4).

3. Se plantea de nuevo ante este tribunal la cuestión de la legitimación de los sindicatos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Antes de recordar los elementos fundamentales de la doctrina que a este respecto hemos desarrollado en pronunciamientos reiterados (por ejemplo en las SSTC 101/1996, de 11 de junio; 112/2004, de 12 de julio; 202/2007, de 24 de septiembre; 4/2009, de 12 de enero; 33/2009, de 9 de febrero; 183/2009, de 7 de septiembre; 58/2011, de 3 de mayo, o 148/2014, de 22 de septiembre), debemos precisar que la organización recurrente en amparo aduce la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 24.1 y 28.1 CE, resultando, en efecto, que ambas alegaciones están forzosamente enlazadas, como se dirá en la argumentación que sigue.

Es preciso recordar previamente que la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo habilitante de la legitimación procesal, y por ende legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales *ex art.* 117.3 CE (así, por todas, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2, y 112/2004, de 12 de julio, FJ 4), si bien, como hemos declarado también reiteradamente, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos (por todas, STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3), dado que nos encontramos ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso al proceso y, por lo tanto, que resultan impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela. Conforme a nuestra doctrina constitucional, en este supuesto, despliega su máxima eficacia el principio *pro actione*, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de la misma impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad (por ejemplo, STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3).

Por tanto, pese a tratarse como decimos de una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos judiciales quedan compelidos a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso.

Asumidos esos criterios generales, la cuestión de la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de este tribunal, como se dijo, que han conformado un cuerpo de doctrina jurisprudencial consolidada. Esta doctrina, tal y como fue recogida en

las sentencias citadas al principio de este fundamento jurídico, puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Debemos partir, en primer lugar, de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. 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, 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 *uti singuli*, sean de necesario ejercicio colectivo, en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva. Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén juego intereses colectivos. Queda así clara «la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores» (por ejemplo, STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5).

b) Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. Y ello porque, según recordamos allí, «la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer». Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas sindicales la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso, a saber: ostentar interés legítimo en él. Por tanto, concluimos en la citada STC 101/1996, la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o *legitimatío ad causam*, «ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a 'un interés en sentido propio, cualificado o específico' (STC 97/1991, FJ 2, con cita de la STC 257/1988). Interés que, doctrinal y jurisprudencialmente, viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial» (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2).

c) En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o 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.

Al analizarse un problema de legitimación sindical, cabe añadir, con base en aquellas sentencias antes citadas de las que extractamos esta doctrina, por último, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela

judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical. Las decisiones judiciales como la que aquí se recurre están especialmente cualificadas en función del derecho material sobre el que recaen, sin que a este tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación cuando se impugnan ante él este tipo de resoluciones, pues no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial, con independencia de que la declaración de la lesión sea solo una de las hipótesis posibles (en ese sentido también, por ejemplo, SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5, y 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3).

4. Llegados a este punto, procede ya que enjuiciemos si las sentencias recurridas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la organización sindical recurrente, en relación con el art. 28.1 CE, al no reconocerle legitimación para recurrir el acuerdo y resolución de desarrollo que constituían el objeto del proceso.

El sindicato recurrente impugnó la desestimación presunta por silencio administrativo de sendos recursos de alzada interpuestos contra el acuerdo de la mesa sectorial de sanidad, de 18 de julio de 2014, sobre criterios para nombramientos de personal interino en los centros sanitarios del SERMAS, y contra la resolución de 30 de julio de 2014, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS, por la que se dictaron instrucciones sobre criterios para tales nombramientos. El Acuerdo de 18 de julio de 2014, suscrito por la mesa sectorial de sanidad del SERMAS, integrada por la administración sanitaria y diversas organizaciones sindicales, así como la resolución que plasmaba su desarrollo, partían de la necesidad de nombrar un número importante de profesionales como personal estatutario interino, dotando de una mayor estabilidad al empleo temporal, pero se declaraban de aplicación únicamente para el personal estatutario con nombramiento eventual que a la fecha de suscripción del acuerdo, 18 de julio de 2014, se encontrara prestando servicio en los centros sanitarios, equiparándose al personal eventual que, en igual fecha, se encontrase prestando servicios o en situación de excedencia por cuidado de hijos menores de tres años o de familiares, excluyendo en cambio a otros colectivos, como, señaladamente, el personal temporal de sustitución o el personal de las bolsas de empleo que no estuviera prestando servicio pero que lo hubiera hecho en otras fechas y que contara, eventualmente, con no menores méritos.

Siendo de ese modo, trasladando la doctrina constitucional que acabamos de exponer al supuesto examinado, no podemos sino concluir que el interés legítimo del sindicato resultaba claramente identificable en el presente asunto. Como hemos señalado, para apreciar el interés profesional o económico exigido, la actividad de los sindicatos, realizada de acuerdo con los fines que éstos tienen constitucionalmente encomendados, debe estar en conexión con el concreto objeto del proceso contencioso-administrativo. Y cabe apreciar en esta ocasión, sin duda, esa circunstancia. En efecto, el objeto del recurso intentado estaba en conexión con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y, por tanto, con lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado interés profesional o económico.

La razón de dicha conexión no radicaba sólo en el interés general y abstracto del sindicato en defender la legalidad de los procedimientos utilizados para la cobertura de ciertas plazas, que puede sintetizarse en un interés de igualdad en el acceso al empleo público para todos los trabajadores, afiliados o no, que pudieran concurrir a las mismas, sino que se materializaba también en un interés específico en razón del derecho de la organización sindical, precisamente en el ejercicio de tal representación, a defender sus propios criterios y orientaciones en la defensa de los intereses concernidos en el procedimiento de selección dirigido a sus representados, de suerte que podría obtener la ventaja o utilidad, en caso de prosperar el recurso contencioso-administrativo que entabló, de que esas garantías en el acceso en igualdad fueran extensibles a todos y

cada uno de sus afiliados, así como, en general, a todo el personal del SERMAS de conformidad con lo que su legítima línea sindical postulaba.

La opción contraria equivaldría a negar al sindicato una tendencia en la representación, uniformizando e, incluso, objetivando de manera única y homogénea la consideración del interés de los trabajadores tutelable por sus organizaciones, hasta el punto de contradecir y obstruir la lógica de la pluralidad sindical. Y supondría además, ahora desde el prisma argumental empleado por las resoluciones recurridas, obstaculizar y suprimir la dimensión sindical de la acción judicial para la defensa de los intereses que son propios de estas organizaciones representativas; y ello por el solo hecho, o siempre que, existieran o pudieran existir —como dicen los pronunciamientos judiciales impugnados— intereses contrapuestos entre trabajadores, como puede ocurrir cuando unos son excluidos y otros incluidos en un proceso de selección de personal, pues es obvio que en cualquier dinámica laboral, sea o no en un proceso selectivo, y sea o no en el ámbito de la administración pública, pueden aparecer distintas sensibilidades, derechos en conflicto o intereses contrapuestos o no siempre iguales y absolutamente coincidentes entre los propios destinatarios de la representación sindical.

En suma, si el sistema de contratación utilizado para la cobertura de esas plazas fuese considerado por los órganos judiciales como contrario a Derecho, es claro que una, si no la única, de las alternativas con que contaría el SERMAS consistiría en no excluir a ninguno de los colectivos relacionados con ese servicio del proceso de acceso a los puestos de trabajo controvertidos como el Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad estima que debe suceder para la legalidad del proceso selectivo y la defensa de los derechos de todos los trabajadores potencialmente concernidos por el mismo. De ese modo, dicho en otras palabras, de prosperar la impugnación que no fue enjuiciada en el proceso, un colectivo muy importante del personal estatutario, incluidos afiliados al sindicato, tendrían al menos una legítima expectativa de poder acceder a los puestos de interinos que se ofertaban, en igualdad de condiciones que el personal eventual, garantizándose así, en el proceso concreto y no en una mera concepción abstracta, la defensa de derechos fundamentales que asisten a todos los trabajadores.

En definitiva, las resoluciones judiciales impugnadas parten de un entendimiento del concepto de interés profesional o económico incompatible con las exigencias derivadas del art. 24.1 CE, en relación con el art. 28.1 CE, pues margina la dimensión del sindicato como institución representativa que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses. De este modo, la desestimación del recurso contencioso-administrativo fundada en la falta de legitimación activa del Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad vulneró aquellos derechos fundamentales al soslayar la dimensión del sindicato como institución representativa que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de los intereses que le son propios, privándole de un medio de acción sindical.

5. Debemos considerar, por tanto, que las resoluciones administrativas impugnadas por el sindicato recurrente en amparo no resultaban ajenas a los intereses económicos y profesionales del mismo y de los trabajadores por él representados. El Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad estaba legitimado para interponer el recurso contencioso-administrativo, al ostentar un interés legítimo constitucionalmente protegido. Las sentencias recurridas realizaron una interpretación de los requisitos procesales, y en concreto del relativo a la existencia del interés legítimo recogido en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, contraria al principio *pro actione*, lesionando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción y en relación con la acción sindical (art. 28.1 CE).

Por consiguiente, la demanda de amparo ha de ser estimada por este motivo. Para restablecer en su derecho al sindicato, debemos anular las sentencias recurridas y retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que se dicte otra resolución en la que se reconozca la legitimación procesal del sindicato recurrente y se entre a analizar el fondo del asunto.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente demanda de amparo promovida por el Movimiento Asambleario de Trabajadores de Sanidad y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del sindicato demandante de amparo, en relación con su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

2.º Anular las sentencias de 2 de marzo de 2018, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación núm. 739-2017, y de fecha 3 de mayo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid en procedimiento abreviado núm. 126-2015, así como la providencia de fecha 29 de noviembre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3919-2018, en tanto que trae causa de aquellas.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse la sentencia de 3 de mayo de 2017 para que el juzgado, con plenitud de jurisdicción pero con respeto al derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda reconociendo legitimación *ad causam* al sindicato recurrente en amparo.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil veinte.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.