

10539 *Sala Primera. Sentencia 132/2005, de 23 de mayo de 2005. Recurso de amparo 4883-2001. Promovido por doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua en relación con las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Vitoria sobre selección de personal.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de un recurso contencioso-administrativo por acto firme y consentido, a pesar de que se impugnaba el resultado del procedimiento de contratación de personal, siendo irrelevante la impugnación de actos de trámite como la lista de admitidos y excluidos.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4883-2001, promovido por doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua, representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia y asistida por el Abogado don A. Rolando Ladislao Rojo, contra la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, desestimatoria del recurso de apelación núm. 199-2000, interpuesto contra la Sentencia núm. 49/2000, de 15 de marzo de 2000, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria-Gasteiz, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 9/99, en materia de denegación de la exclusión de un candidato de un proceso de selección de personal por el Ayuntamiento de Vitoria. Han sido partes don Gregorio Caro Escalante, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Esperanza Azpeitia Calvín y asistido por la Abogada doña Cristina Ortiz de Guinea Pereda, y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Solera Lama y asistido por el Letrado de la referida corporación municipal don Felipe Vicario Cearsolo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de septiembre de 2001 el Procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia, en nombre y representación de doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, referida en el encabezamiento.

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

a) El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz publicó en el mes de noviembre de 1998 una convocatoria para un proceso selectivo dirigido a la contratación de dos Técnicos superiores de promoción de salud y prevención de drogodependencias. Una de las plazas estaba destinada a ser cubierta por un Licenciado en Psicología y la otra por un Licenciado en Medicina y Cirugía.

b) Con fecha de 24 de noviembre de 1998 fue publicada la lista provisional de los candidatos admitidos. En ella aparecía como excluido don Gregorio Caro Escalante.

c) El día 1 de diciembre de ese mismo año se publicó la lista definitiva de aspirantes en la que constaba como admitido el referido Sr. Caro Escalante. El cambio en la situación de este candidato se produjo como consecuencia de la aportación de una certificación del requisito establecido en el punto 1.2.2 del anexo a las bases generales de la convocatoria, que exigía la acreditación de «un mínimo de 30 créditos universitarios (300 horas) de formación de postgrado en materias relacionadas con la educación para la salud y la prevención de drogodependencias o un año de experiencia en el área».

d) El 12 de enero de 1999 se hace público el Acuerdo del Departamento de Función Pública de la corporación local vitoriana con las puntuaciones finales correspondientes a los candidatos que han superado el proceso selectivo.

e) La ahora recurrente en amparo solicita el acceso a la ya aludida certificación acreditativa de los méritos del Sr. Caro Escalante, cuya copia le es, finalmente, entregada tras las iniciales resistencias de la indicada Administración local y la intervención del Ararteko.

f) Considerando que la certificación aportada por el Sr. Caro no atestiguaba el cumplimiento del requisito establecido en el meritado punto 1.2.2 del anexo de las bases generales de la convocatoria, doña Isabel Martínez interpuso el correspondiente recurso administrativo, que fue desestimado por la Resolución de 24 de febrero de 1999 del Concejal delegado del área de función pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

g) La parte ahora demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el referido acto administrativo, que fue tramitado por el procedimiento ordinario núm. 9/99, siendo desestimado en primera instancia por la Sentencia núm. 49/2000, de 15 de marzo de 2000, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria-Gasteiz. En esta resolución, el órgano judicial indica, en lo que aquí interesa, que, por un lado, la recurrente carece de legitimación activa *ad causam*, dado que «la recurrente no pide absolutamente nada para ella, sólo pretende que se prive a un tercero de lo que en la convocatoria ha logrado», puesto que la señora recurrente «en las calificaciones finales quedó en el tercer puesto y aunque al Sr. Caro Escalante se le privara de todo lo conseguido la actora sólo pasaría a ocupar el segundo puesto en tales calificaciones pero en ningún caso le correspondería la plaza convocada» (FD 3); y, por otro lado, «la parte recurrente no impugnó ni recurrió en su momento las listas definitivas de admitidos y excluidos, que era un acto administrativo impugnabile, porque en él y sólo en él se resolvía la posibilidad o imposibilidad de participar en el proceso selectivo, siendo así que lo que hoy recurre no es sino un acto confirmatorio y reproducción de aquél», ya que «la resolución que ahora se impugna no acuerda nada respecto de la admisibilidad de los aspirantes al proceso selectivo, sino que sólo confirma el acto consentido por la actora de las listas definitivas de admitidos y excluidos» (FD 4).

h) Frente a esta resolución judicial interpuso la representación procesal de doña Isabel Martínez recurso

de apelación, que fue desestimado por la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del País Vasco. Aunque el órgano judicial considera en esta última resolución que la parte apelante sí disponía de legitimación *ad causam* (puesto que esta parte procesal «impugna las puntuaciones otorgadas en un proceso selectivo dirigido a la creación de unas listas de contratación, que obviamente se proyectan hacia el futuro y a la(s) que debe acudir la Administración cuando existan vacantes de la especialidad, por lo que el lugar que se ocupe en la lista condiciona el acceso a esas futuras vacantes»), la meritada Sentencia considera que dicha parte procesal pretende impugnar un acto firme y consentido: «Y ello por cuanto el 1 de diciembre de 1998 se publicó la lista definitiva de admitidos y excluidos de la convocatoria, en la que aparecía el Sr. Caro Escalante como aspirante admitido, sin que entonces, tal y como se recoge en la propia resolución recurrida, la actora se opusiera a su admisión, no interponiendo reclamación alguna contra la lista, ni haciendo uso de la posibilidad que las Bases Generales de la Convocatoria prevén en su norma final, que pone en conocimiento de los interesados la posibilidad de impugnar todos los actos derivados de la Convocatoria en los casos y en la forma establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Se trata, en suma, de un acto consentido, y así lo califica el Juez de instancia en el fundamento cuarto de la Sentencia, que impide a la recurrente plantear, una vez finalizado el proceso selectivo, cuestión relativa a la admisión de cualquiera de los aspirantes» (FD 6).

3. La representación procesal de la demandante de amparo considera que la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, vulnera el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, el principio de igualdad y el principio de seguridad jurídica.

En apoyo de su pretensión dirigida a que este Tribunal declare la vulneración de los derechos fundamentales indicados y de que se anule la Sentencia de apelación recurrida «para que sea examinado el fondo del asunto», la demanda de amparo señala que el mismo órgano judicial que dictó la referida resolución, pronunció «paralela y simultáneamente» la Sentencia núm. 559/2001, de 31 de mayo de 2001, en el marco de la misma convocatoria de proceso selectivo, en relación con la plaza reservada a Licenciado en Medicina y Cirugía. En esta resolución judicial de contraste, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estimó el recurso de apelación interpuesto por uno de los candidatos, que había impugnado la inclusión de otro de los aspirantes en la lista definitiva, revocando la Sentencia de primera instancia. Pues bien, considera la demandante de amparo que a pesar «de darse la más perfecta identidad en cuanto a hechos, fundamentos y pretensiones», la resolución impugnada y la de contraste «llegan a pronunciamientos distintos y contradictorios». Y es que «(S)e trata del mismo Concurso Oposición, con el mismo Anexo de Bases Generales de Listas de Contratación, con los mismos requisitos y que... ambas plazas, tanto la de Psicólogo como la de Médico, fueron recurridas fuera de plazo, según criterio de los demandados».

Partiendo de esta base, estima la recurrente que se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la infracción de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que conlleva la presencia de decisiones judiciales contradictorias en relación a hechos iguales, apreciándose, asimismo, una vulneración del art. 23.2 CE, en cuanto que constitucionaliza el derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, que no es sino

una manifestación del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE que, «por ello, se ve igualmente vulnerado».

En este orden de ideas, precisa, además, la demanda de amparo que comparte el criterio manejado por el órgano judicial en la Sentencia de contraste «de que las listas de admitidos y excluidos, sean éstas provisionales o definitivas, no contienen dato alguno del que se infiera irregularidad». Precisa con posterioridad la parte recurrente que sólo una vez aportada por la Administración, tras la mediación del Ararteko, la certificación por la cual el candidato excluido en las listas provisionales apareció cómo admitido en las listas definitivas, «y estimando que el documento adolecía de irregularidades y no acreditaba su contenido, fue cuando impugnó o recurrió tal circunstancia. Lo cual forma parte del propio sentido común, no así la temeridad, que lo hubiese sido, de haber impugnado o recurrido un documento a ciegas, sin haber tenido acceso al mismo. Y es precisamente la diligencia y el buen hacer de mi representada, la que el Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia ha penalizado para considerar como extemporáneo y de acto consentido el recurso de la actora, obviando que cuando doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua comienza a solicitar la certificación aportada por el Sr. Caro Escalante, el proceso selectivo aún no se encontraba finalizado, siendo el interin entre lo que solicita y se le facilita a través de la mediación del Ararteko, cuando el proceso selectivo finaliza. Como igualmente la Sala obvia en su Sentencia de 29 de junio de 2001, la Base 6.5 de la Convocatoria, la cual no sujeta a plazo alguno la exclusión de aspirantes que no cumplan los requisitos exigidos en la convocatoria; fundamentación ésta, sí apreciada por la Sala en Sentencia de fecha 31 de mayo de 2001».

4. La Sección Primera de este Tribunal dictó providencia el 6 de febrero de 2004 acordando la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada por la representación procesal de la ahora recurrente. En esta providencia se acordó también que, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se dirigiese atenta comunicación al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria-Gasteiz para que en el plazo de diez días remitieran testimonio, respectivamente, del recurso de apelación núm. 199-2000 y del recurso contencioso-administrativo núm. 9/99, interesándose al propio tiempo que se emplazase a quienes hubieren sido parte en el referido procedimiento (con excepción de la recurrente en amparo) para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Por diligencia de ordenación de 10 de marzo de 2004, la Sección Primera de este Tribunal acordó, en primer lugar, tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria-Gasteiz, y los escritos de las Procuradoras de los Tribunales doña Paloma Solera Lama y doña Esperanza Azpeitia Calvín, a quienes se tiene por personadas y parte en nombre y representación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y de don Gregorio Caro Escalante; y, en segundo lugar, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que dentro de dicho término pudieran formular las alegaciones que estimaren pertinentes, conforme determina el art. 52 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de abril de 2004 la representación procesal de doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua reiteró su solicitud de amparo,

dando por reproducidas las alegaciones ya formuladas en su inicial demanda ante este Tribunal.

7. La representación procesal de don Gregorio Caro presentó sus alegaciones a través de escrito sellado el 13 de abril de 2004 en el Registro General de este Tribunal, que concluye solicitando la denegación del amparo a la parte recurrente, desestimando todas las pretensiones de su demanda y condenando a dicha parte procesal al pago de las costas ocasionadas. En apoyo de estas pretensiones se indica, en primer término, que una eventual Sentencia de este Tribunal estimatoria del recurso de amparo carecería de efectos prácticos, puesto que «el nombramiento de interinidad que en su momento necesitó el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ya ha terminado y la plaza ya no está vacante desde el 01-09-00». No existiría, en segundo término, una identidad de circunstancias entre los conflictos resueltos por la Sentencia ahora impugnada en amparo y la Sentencia aportada como término de contraste: «la diferencia en las circunstancias de uno y otro caso es clara: 1) En el caso de la Sentencia estimatoria [esto es, en la Sentencia de contraste], el actor no tuvo conocimiento por las Listas de Admitidos y Excluidos de las circunstancias en las que se había admitido al proceso a su oponente ni de los recursos que frente a las mismas existían. 2) En el caso de la Sentencia desestimatoria, en la que mi representado está implicado, la actora tuvo conocimiento por las listas provisionales de admitidos y excluidos de que mi representado había sido excluido y también del motivo de la exclusión; y por las listas definitivas también tuvo conocimiento de que posteriormente había sido incluido. Además la actora supo desde el principio por las bases de la convocatoria la posibilidad de recurrir estas listas de acuerdo con la Ley 30/1992. Siendo esto así, es lógico y nada arbitrario que la Sentencia estimatoria admitiera como bueno que el actor hubiera cuestionado la admisión al proceso de su oponente cuando se enteró de la posible causa de inadmisibilidad aunque este momento fuera pasado ya el plazo de recursos a las listas de admitidos y excluidos, y en cambio la Sentencia desestimatoria entienda que para la hoy recurrente la lista definitiva de admitidos y excluidos fuera un acto firme y consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma». Considera esta parte procesal, en tercer término, que «ha habido tutela judicial para la actora, pero lo que ha sucedido es que la actora no está satisfecha con el resultado de esa tutela porque los órganos de justicia no han accedido a su pretensión».

8. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz presentó, a través de su representación procesal, sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de abril de 2004. Este escrito finaliza solicitando la desestimación del presente recurso de amparo. En estas alegaciones se argumenta, en primer lugar, que «el derecho a la tutela judicial efectiva no queda conculcado por una resolución incluso de inadmisión del recurso que impida el conocimiento del fondo del asunto, pronunciamiento que no se ha dado en el caso dado que en ambas instancias se acordó la desestimación del recurso contencioso-administrativo y es que ni tan siquiera la aludida inadmisión atenta contra el derecho fundamental reseñado cuando se dicta en aplicación de un motivo legal, interpretado de manera favorable al ejercicio de la acción planteada y no formalista o enervante del referido derecho fundamental. Por otro lado o desde otra perspectiva, la doctrina acuñada sienta que la indefensión que proscribe el artículo 24.1 de la Constitución es la material, esto es, la que se traduce en una real privación o limitación del derecho de defensa como directa consecuencia de una acción u omisión del órgano judicial y lo claro resulta, porque ni tan

siquiera se esgrime de contrario, que no ha existido indefensión alguna».

En este escrito se indica, en segundo lugar, «que la recurrente interpuso asimismo proceso contencioso-administrativo ordinario para recurrir la resolución final del procedimiento selectivo de 25 de febrero de 1999 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vitoria-Gasteiz, autos 995/99 (tal y como recoge la Sentencia de instancia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2, autos 9/99, en el último párrafo de su fundamento de derecho quinto), procesos que guardaban íntima conexión (así lo declara el segundo párrafo del fundamento de derecho tercero de la Sentencia que se aporta), obteniendo pronunciamiento sobre el fondo, siendo éste desestimatorio de las pretensiones ejercitadas y el cual no fue recurrido en apelación. Además, la Sentencia de instancia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2 cuestionada ante el Constitucional dedica su fundamento de derecho quinto a responder a la cuestión 'última' ejercitada por la accionante y declarando que se rechaza la pretensión puesto que no se observa vulneración alguna del ordenamiento jurídico en la actuación administrativa seguida».

En relación con la vulneración del principio de igualdad, la representación procesal de la corporación municipal señala, en tercer lugar, que la Sentencia impugnada en amparo y la de contraste juzgan supuestos distintos, puesto que, en el enjuiciado por la Sentencia ahora cuestionada, la parte recurrente «pudo impugnar o recurrir dicha admisión porque la conoció, además de sus causas, y no lo hizo consintiéndola, siendo así que en el asunto que trae como término de comparación, la sentencia de 31 de mayo de 2001 en sus fundamentos de derecho aplica la doctrina que establece porque: 'la publicación de las calificaciones de los ejercicios, al no contener datos o circunstancias personales de los aspirantes, no puede erigirse su publicación en fecha que vete el ejercicio de una acción impugnatoria autónoma'. Pero como decimos estamos ante supuestos distintos, porque en el que nos ocupa la recurrente sí conoció los datos o circunstancias personales del aspirante-contrincante y la razón de su inclusión posterior en la lista de admitidos, la cual cuenta con posibilidad de impugnación expresa en la norma final de las bases».

9. El Fiscal interesó, a través de escrito de alegaciones presentado el 15 de abril de 2004 en el Registro General de este Tribunal, el otorgamiento del amparo solicitado, declarando el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, restableciéndola en su derecho, y declarando, a tal fin, la nulidad de la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, para que este órgano judicial dicte otra que respete el derecho fundamental que se estima vulnerado.

Tras recordar los antecedentes fácticos y jurídicos del presente proceso constitucional de amparo, considera el Ministerio público, en primer término, que «el principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 CE, no forma parte de los derechos y libertades susceptibles de amparo». Precisa, en segundo lugar, que «el artículo 23.2 CE no extiende su garantía de acceso en condiciones de igualdad al personal contratado al servicio de la Administración Pública (STC 281/1993, FJ 2), como es el caso que se está tratando en este recurso de amparo, por lo que el asunto debe reconducirse exclusivamente a la posible lesión del artículo 14 CE». La queja de vulneración del principio de igualdad debe ser, en tercer lugar, descartada, puesto que «los supuestos no son iguales»; y es que «en la Sentencia de contraste de 31 de mayo de 2001 la documentación sobre el incumplimiento de uno de los

requisitos de la convocatoria fue aportada y conocida por el Tribunal del concurso con posterioridad a la elaboración de la lista definitiva de admitidos y excluidos, por lo que no podía ser ese acto el que fuese impugnado, sino el posterior que permitió la continuación del proceso selectivo después de tener conocimiento de la irregularidad denunciada, mientras que en este caso el documento cuya valoración se cuestiona en el proceso contencioso-administrativo fue aportado con posterioridad a las listas provisionales y antes de las definitivas, y determinó el cambio de la condición de excluido del Sr. Caro Escalante en las listas provisionales a la de admitido en las definitivas, diferencia suficientemente trascendente en relación con las argumentaciones que se incluyen en las respectivas Sentencias como para que no pueda estimarse infringido el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley».

Concluye el Fiscal sus alegaciones, indicando, en cuarto lugar, que en el presente caso se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. En este orden de ideas, argumenta el Ministerio público que los órganos judiciales han considerado que concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 28 LJCA, estimando que el acto firme «confirmado por el recurrido es la publicación de las listas definitivas de admitidos y excluidos en el proceso selectivo, de 1 de diciembre de 1998». Pues bien, según el Fiscal, «esta interpretación es excesivamente formalista por desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican, ya que en estos procesos selectivos no puede exigirse a los concurrentes un examen detallado de la documentación y cumplimiento de las condiciones de admisión de todos los que figuren como admitidos para el correspondiente proceso selectivo ante la posibilidad de que pudieran ser aprobados y obtener una puntuación mejor que la del interesado. Ha de tenerse en cuenta que estos procesos selectivos pueden incluir decenas, centenares o incluso millares de personas, lo que hace irrazonable la exigencia de impugnación de las listas definitivas so pena de preclusión de la posibilidad de reclamación en relación con la documentación y circunstancias de los admitidos que consten en la documentación que ya se haya aportado. En consecuencia se estima vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción por la interpretación de la causa de inadmisión del artículo 28 LJCA, desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican».

10. Por providencia de 13 de mayo de 2005 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El problema constitucional central que se plantea en este proceso de amparo consiste en determinar si la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del País Vasco, ha violado los derechos fundamentales de doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua y, más en concreto, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el principio de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Así lo estima la parte recurrente en su demanda de amparo, ofreciendo en apoyo de sus pretensiones la argumentación que aparece reflejada en los antecedentes de esta resolución.

Las representaciones procesales tanto del Sr. Caro Escalante como del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz consi-

deran, por el contrario, que no se ha producido ninguna de las denunciadas violaciones de derechos fundamentales.

El Fiscal, por último, interesa la estimación del presente recurso de amparo por la lesión por parte de la Sentencia impugnada en amparo del derecho a la tutela judicial, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, rechazando el resto de las vulneraciones de derechos fundamentales aducidas por la recurrente.

2. El análisis de las quejas constitucionales formuladas en la demanda de amparo nos permite descartar de manera inmediata la eventual concurrencia de dos de ellas, tal y como por lo demás justifica el Ministerio público.

En efecto, la denunciada violación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), si lo es de una manera autónoma carece de viabilidad en este tipo de procesos constitucionales de amparo (SSTC 1/2001, de 15 de enero, FJ 1; y 8/2005, de 17 de enero, FJ 2) y, si se alega anudado al derecho del art. 24.1 CE, sólo en el ámbito de este derecho cabe darle respuesta. Y es que debe recordarse que constituye doctrina constante de este Tribunal que «el recurso de amparo se ha establecido por el constituyente y configurado por el legislador como un medio procesal para recabar la tutela de las libertades y derechos proclamados en los arts. 14 a 30 CE [arts. 53.2 y 161.1 b) CE y 41 LOTC] y sólo con la finalidad de restablecer o preservar los mismos (art. 41.3 LOTC). De modo que la única medida de enjuiciamiento aplicable, tanto en este proceso constitucional de amparo como en el proceso preferente y sumario seguido ante los Tribunales ordinarios ex art. 53.2 CE, es la integrada por los preceptos [de la Constitución] que reconocen aquellos derechos fundamentales y libertades públicas» (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4).

Debe ser también descartada en este momento la aducida lesión del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). El presente recurso de amparo trae causa de un procedimiento selectivo destinado a cubrir sendas plazas de personal laboral con carácter temporal en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Partiendo de esta base, debe recordarse que «el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por parte de las Administraciones públicas» (STC 281/1993, de 27 de septiembre, FJ 2), porque «las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el art. 23.2 CE son aquéllas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración... mediante una relación de servicios de carácter estatutario (tal y como se encargó de precisar la STC 99/1987), es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente» (ATC 298/1996, de 16 de octubre, FJ 3)» (STC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4). En definitiva, en la medida en que nos encontramos ante un procedimiento de selección de personal laboral (y no funcionario) por parte de una Administración local, no puede resultar de aplicación, según la doctrina constitucional referida, el art. 23.2 CE.

3. La parte recurrente denuncia, asimismo, la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), aportando como término de contraste la Sentencia núm. 559/2001, de 31 de mayo de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que para estimar que se haya producido una violación del principio de igualdad en la aplicación de la Ley «no es suficiente, sin más, que exista una divergencia entre resoluciones judiciales» (STC 188/1998, de 28 de septiembre, FJ 4, por todas), sino que es necesario, según nuestra doctrina

(SSTC 70/2003, de 9 de abril, FJ 2, y 29/2005, de 14 de febrero; ATC 194/2004, de 26 de mayo, FJ 3), que concurren distintos requisitos:

a) En la medida en que el juicio de igualdad es de carácter relacional (STC 200/2001, FJ 5, por todas), es imprescindible para la realización del citado juicio «la acreditación por la parte actora de un *tertium comparationis*» adecuado, cuya aportación corresponde a la parte recurrente en amparo (STC 111/2001, de 6 de mayo, FJ 2, y las numerosas Sentencias allí enumeradas), ya que «el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que, en casos sustancialmente iguales, hayan sido resueltos de forma contradictoria» (STC 70/2003, de 9 de abril, FJ 2).

b) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de «la referencia a otro» exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la ley, excluyente de la comparación consigo mismo.

c) La identidad de órgano judicial, entendiéndose por tal no sólo la identidad de Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la ley.

d) Los supuestos de hecho enjuiciados por la resolución judicial impugnada y las de contraste deben ser sustancialmente iguales, pues sólo si los casos son iguales entre sí se puede efectivamente pretender que la solución dada para uno debe ser igual a la del otro.

e) La ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, separándose de una línea doctrinal previa y consolidada, esto es, de un previo criterio aplicativo consolidado (por todas, SSTC 122/2001, de 4 de junio, FJ 2; y 193/2001, de 1 de octubre, FJ 3). Hemos precisado, no obstante, en relación con este último requisito, que no es necesario que la fundamentación o justificación del cambio de criterio resulte explicitada de modo expreso en la propia resolución cuya doctrina se cuestiona, bastando con que existan elementos que evidencien que el cambio no es fruto de una respuesta individualizada diferente a la seguida anteriormente, sino manifestación de la adopción de una nueva solución o de un criterio general y aplicable a los casos futuros por el órgano judicial. En otras palabras, lo que prohíbe el principio de igualdad en aplicación de la ley es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo que equivale a sostener que el cambio es legítimo cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro; esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas, que excluyan todo significado de resolución *ad casum* o *ad personam*, siendo ilegítimo si constituye tan sólo una ruptura ocasional en una línea que se viene manteniendo con normal uniformidad (SSTC 176/2000, de 26 de junio, FJ 3; 122/2001, de 4 de junio, FJ 2). Una de las muestras legítimas del cambio de criterio es, evidentemente, la existencia de posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea jurisprudencial abierta en la sentencia impugnada (STC 70/2003, de 9 de abril, FJ 2).

Partiendo de esta base dogmática, la denunciada lesión del art. 14 CE debe ser objeto de rechazo al no verificarse los requisitos establecidos por este Tribunal para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley.

El análisis del presente recurso de amparo permite, ciertamente, llegar a la conclusión de que la parte recurrente en amparo ha aportado, en primer lugar, un término de comparación (la Sentencia núm. 559/2001, de 31 de mayo de 2001); se cumple, en segundo lugar, el requisito de la alteridad (la Sentencia de contraste tiene como

apelante a don José Javier Aguirre Anda y como parte apelada a don Joseba Zabala Galán y al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz; y la resolución cuestionada en amparo cuenta como parte apelante a la ahora recurrente en amparo, doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua y como apeladas a don Gregorio Caro Escalante y también al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz); en tercer lugar, la resolución de contraste y la impugnada han sido dictadas por el mismo órgano judicial (ambas son Sentencias dictadas en apelación por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco). Hasta aquí llegan las identidades entre la Sentencia cuestionada en amparo y la resolución de contraste, puesto que, como bien señala el Fiscal, los supuestos de hecho enjuiciados por una y otra resolución presentan diferencias lo suficientemente significativas para considerar que no se cumple en el caso concreto ahora analizado el requisito relativo a que los supuestos de hecho enjuiciados por la resolución judicial impugnada y la de contraste sean sustancialmente iguales.

Y es que, efectivamente, ambas resoluciones judiciales han sido dictadas en apelación frente a Sentencias de primera instancia en las que los correspondientes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz consideraban, en esencia, que no podía impugnarse la lista de admitidos y excluidos del proceso selectivo con ocasión de la impugnación de un acto posterior del proceso selectivo, pues dicha impugnación resultaba extemporánea, y las listas definitivas de admitidos y excluidos resultaban ser un acto administrativo firme y consentido. Ahora bien, con independencia de estas similitudes, lo cierto es que las divergencias en los supuestos de hecho son, como indican tanto el Fiscal como la representación procesal del Sr. Caro Escalante, de la suficiente relevancia como para considerar los supuestos de hecho diferentes: a) En la Sentencia de contraste, el candidato adjudicatario de la plaza fue admitido tanto en las listas provisionales como en las definitivas, y la documentación de la que se derivaba el eventual incumplimiento de uno de los requisitos necesarios para la válida participación en el proceso selectivo por parte del referido aspirante sólo fue aportada a la Administración y conocida por el recurrente con posterioridad a la elaboración del listado definitivo de admitidos y excluidos, por lo que este acto no pudo ser impugnado, sino aquel posterior en el que se ordenaba la continuación del proceso selectivo. b) En el supuesto de hecho enjuiciado por la Sentencia cuestionada, el candidato adjudicatario de la plaza constaba inicialmente como excluido en las listas provisionales y, tras la subsiguiente aportación y valoración por el Tribunal calificador de la documentación justificativa del cumplimiento del requisito por el que se le había excluido, fue admitido para realizar el proceso selectivo, constanding así en la lista definitiva. En otras palabras, mientras que en la resolución de contraste sólo constaba la documentación destinada a acreditar los requisitos del candidato que obtuvo la plaza con posterioridad al cierre de las listas definitivas de aspirantes admitidos y excluidos, en la impugnada en amparo dicha documentación obraba en el expediente con anterioridad a la redacción del listado definitivo de aspirantes admitidos y excluidos.

En definitiva, la ausencia en el caso ahora enjuiciado de los requisitos exigidos por este Tribunal para considerar producida la vulneración del principio de igualdad (y, en concreto, la falta de suficiente identidad entre los supuestos de hecho juzgados por la Sentencia de contraste y por la resolución impugnada en amparo) hace que esta queja deba ser desestimada.

4. Una suerte diferente debe correr, sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar a continuación, la queja

constitucional relativa a la violación, por parte de la Sentencia recurrida en amparo, del derecho del art. 24.1 CE.

En este caso, el derecho fundamental en juego es efectivamente, tal y como se deriva de la demanda de amparo y pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, el derecho a la tutela judicial efectiva, en su esfera relativa al derecho de acceso a la jurisdicción.

Constituye doctrina plenamente asentada de este Tribunal, recogida, entre otras, en la STC 59/2003, de 24 de marzo, FJ 2, que el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonable, motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, si bien, no obstante, el referido derecho también se satisface con la obtención de una resolución de inadmisión, que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, cuando tal decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifica y que resulta aplicada razonablemente por el órgano judicial, pues, al ser el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, ha establecido el legislador, que no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarias o caprichosas que impidan la efectividad de la tutela judicial garantizada constitucionalmente.

El primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales constitucionalizado en el art. 24.1 CE es el derecho de acceso a la jurisdicción (STC 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3), con respecto al cual el principio *pro actione* actúa con toda su intensidad, por lo que las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada.

Esta consideración general se concreta en los siguientes extremos:

a) Como regla general, la interpretación de las normas procesales y, más en concreto, el control de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales que condicionan la válida constitución del proceso, son operaciones jurídicas que no trascienden el ámbito de la legalidad ordinaria, correspondiendo su realización a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, de manera privativa, les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria la interpretación, selección y aplicación de las normas a cada supuesto litigioso concreto.

b) Esta regla tiene como excepción «aquellos supuestos en los que la interpretación efectuada por el órgano judicial de esta normativa sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente y, asimismo, cuando del acceso a la jurisdicción se trata, en los casos en que dicha normativa se interprete de forma rigurosa, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican» (STC 231/2001, de 26 de noviembre, FJ 2). En estos casos, se producirá una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, que justificará la intervención de este Tribunal, pues, aunque no es su misión interpretar las normas procesales, sí lo es la constatación de si la exégesis realizada por los órganos jurisdiccionales se ajusta a la Constitución.

c) La plena operatividad del principio *pro actione* en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción no supone que los órganos judiciales deban necesariamente optar por la interpretación de las normas procesales más

favorable a la admisión de los recursos de entre todas las posibles.

La determinación de si en el caso enjuiciado se ha producido una vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción requiere recordar brevemente los términos en que resuelven el asunto litigioso las Sentencias de primera instancia y de apelación. En este sentido, aunque la Sentencia de primera instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de la recurrente en amparo, lo cierto es que lo hizo tras apreciar la concurrencia de dos causas de inadmisión, y, más en concreto, la falta de legitimación activa de la parte recurrente y el hecho de que el acto impugnado (cuyo objeto es la publicación de las puntuaciones finales correspondientes a los aspirantes que han superado el proceso selectivo) no es otra cosa que un acto reproductor de otro anterior (la lista definitiva de admitidos y excluidos), firme y consentido al no haber sido recurrido en tiempo y forma. La Sentencia de apelación, que constituye el objeto del presente proceso constitucional, desestima el recurso de esta naturaleza interpuesto por la solicitante de amparo, considerando que, si bien la resolución de primera instancia había apreciado indebidamente la falta de legitimación de la ahora recurrente en amparo, las listas de admitidos y excluidos constituyen «un acto consentido, y así lo califica el Juez de instancia en el fundamento cuarto de la Sentencia, que impide a la recurrente plantear, una vez finalizado el proceso selectivo, cuestión relativa a la admisión de cualquiera de los aspirantes». La causa de desestimación (realmente de inadmisión) del recurso contencioso-administrativo del que trae causa este proceso constitucional es la apreciación de que se impugna un acto firme y consentido, como sería el listado definitivo de admitidos y excluidos del proceso selectivo.

La constitucionalidad de esta causa de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos que, prevista en la actualidad en el art. 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA) de 1998 [precepto éste que sustituye al art. 40 a) de la vieja LJCA de 1956], es expresión del principio de seguridad jurídica (punto V de la exposición de motivos de la LJCA de 1998), ha sido expresamente admitida por este Tribunal. Ahora bien, en nuestra jurisprudencia se ha exigido una interpretación restrictiva de la misma por parte de los órganos judiciales al objeto de hacerla compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Hemos afirmado, en concreto, que: «el art. 24.1 de la Constitución garantiza el acceso a la justicia en la defensa de los derechos e intereses legítimos, y garantiza como contenido normal el que se obtendrá una resolución de fondo. De aquí que las causas de inadmisión, en cuanto vienen a excluir el contenido normal del derecho, han de interpretarse en sentido restrictivo después de la Constitución. Desde esta perspectiva, el art. 40 a) LJCA [de 1956] tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros» [SSTC 126/1984, de 26 de diciembre, FJ 3 c), y 48/1998, de 2 de marzo, FJ 4; y en similar sentido SSTC 143/2002, de 17 de junio, FFJJ 2 y 3, y 24/2003, de 10 de febrero, FJ 4].

En el caso ahora enjuiciado, la Sentencia impugnada en amparo no ha procedido a una interpretación y a una aplicación restrictivas de la referida causa de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos, sino que, por el contrario, ha hecho un uso del art. 28 LJCA de 1998 excesivamente rigurosa y desproporcionada, incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Y

ello, teniendo en cuenta que el listado de admitidos y excluidos no es un acto definitivo en el procedimiento selectivo, sino un mero acto de trámite, que en el momento de dictarse no tiene por qué producir necesaria y forzosamente un perjuicio para todos los candidatos, sino tan solo para los que resulten inadmitidos, dado que para ellos finaliza el proceso selectivo. La imposición a todos los candidatos de una obligación de impugnar preventivamente todos los actos de trámite de un proceso selectivo supondría arrojar una carga absolutamente desproporcionada sobre las espaldas de los aspirantes a la obtención de una plaza al final de dicho procedimiento, además de constituir una ineficacia para los procesos selectivos mismos, que afectaría de manera negativa a los intereses generales, pues las posibles impugnaciones *ad cautelam* de los distintos actos de trámite integrantes de los procedimientos selectivos de personal de naturaleza competitiva convocados por las Administraciones públicas podrían dificultar la utilización ordinaria de tales procedimientos, poniendo, consecuentemente, en serio riesgo, desde un punto de vista fáctico, el juego de los principios constitucionales de mérito y capacidad en la selección del personal al servicio de la Administración.

Ante estas consideraciones, no puede sino concluirse, en efecto, y tal y como, por lo demás, hace el Ministerio Fiscal, considerando que la aplicación efectuada en el caso concreto de la causa de inadmisión prevista en el referido art. 28 LJCA de 1998 es, como ya hemos dicho más atrás, excesivamente rigorista y desproporcionada en relación con el fin perseguido por la aplicación de la misma (principio de seguridad jurídica) y los fines que se sacrifican (derecho a la tutela judicial efectiva y selección del personal al servicio de la Administración conforme a los principios de mérito y capacidad), pues no podía exigirse a doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua, candidata admitida al proceso selectivo del que trae causa este recurso de amparo, la impugnación de un mero acto de trámite, como es el listado definitivo de admitidos y excluidos en dicho procedimiento, ya que la imposición de una exigencia de esta naturaleza (bajo la amenaza de preclusión de la posibilidad de impugnar en el futuro, una vez que se declara concluso el procedimiento selectivo, la admisión de un aspirante que pudiera no cumplir los requisitos para ello) constituiría para dicha candidata una carga inasumible, sin olvidar tampoco los efectos negativos que una exigencia de este tipo puede tener para la propia materialización del proceso selectivo en cuestión.

5. A partir de las apreciaciones que anteceden, procede estimar la queja constitucional relativa a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la resolución judicial recurrida.

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 doña Isabel Martínez Díaz de Zugazua y, en consecuencia:

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

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia núm. 704/2001, de 29 de junio de 2001, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictar Sentencia con el objeto de que el refe-

rido órgano judicial dicte una nueva que sea respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

10540 *Sala Primera. Sentencia 133/2005, de 23 de mayo de 2005. Recurso de amparo 3480-2002. Promovido por la entidad Innovación Educativa, S.A., frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimó su demanda contra la Tesorería General de Seguridad Social por apremio.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): Sentencia que no resuelve un recurso contencioso-administrativo fundado en motivos distintos a los alegados en vía administrativa (STC 160/2001).

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3480-2002, promovido por la entidad Innovación Educativa, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Emilio García Guillén y asistida por el Abogado don David Arias Fernández, contra la Sentencia de 3 de mayo de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Madrid (procedimiento ordinario 96-2001). Ha sido parte la Tesorería General de la Seguridad Social representada por la Letrada doña Pilar Madrid Yagüe. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 5 de junio de 2002 tuvo entrada en este Tribunal, presentado por el Procurador Sr. García Guillén, en nombre y representación de Innovación Educativa, S.A., un escrito promoviendo recurso de amparo contra la Sentencia de 3 de mayo de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Madrid.

2. Los hechos relevantes para el presente recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) La entidad demandante fue requerida al pago de 5.098.355 pesetas en virtud de la providencia de apremio núm. 28/98/000122926, de 7 de febrero de 2001, dictada por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) con relación a la supuesta falta de afiliación/alta de unos profesores en la actividad de enseñanza primaria, periodo septiembre a diciembre de 1997. En la providencia se