

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

830 *Sección Primera. Sentencia 218/2009, de 21 de diciembre de 2009. Recurso de amparo 3676-2006. Promovido por la asociación Agrupación de Trabajadores Discriminados frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que inadmitió su recurso contra el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, que aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima. Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): falta de legitimación activa de una asociación de empleados públicos apreciada en un contencioso ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 252/2000).*

La Sección Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3676-2006, promovido por la asociación Agrupación de Trabajadores Discriminados (Atados), representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Abellán Albertos y asistida por el Abogado don José Emilio Ferrer Gil, contra la Sentencia dictada el 20 de febrero de 2006 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 61-2004, interpuesto contra el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 2006, doña María Abellán Albertos, Procuradora de los Tribunales, interpuso recurso de amparo en nombre y representación de la asociación Agrupación de Trabajadores Discriminados (Atados) contra la Sentencia a la que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La asociación demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima, solicitando que se declarase la nulidad del mismo, por entender dicho reglamento contrario a Derecho y lesivo para los intereses de sus asociados.

b) Dicho recurso fue tramitado con el núm. 61-2004 ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que dictó Sentencia el 20 de febrero de 2006 por la que, acogiendo la excepción alegada por el Abogado del Estado, acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la asociación demandante, de conformidad con el art. 69 b) LJCA.

Tras analizar la Sentencia el régimen de personal al servicio de la nueva sociedad estatal Correos y Telégrafos establecido por el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, así como las razones esgrimidas por la asociación Atados en su demanda, razona que esta asociación carece de interés legítimo para impugnar el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, toda vez que ni en sus estatutos ni en su actuación procesal ha justificado ser titular de derechos o intereses afectados por el referido Real Decreto, destacando que los estatutos de la asociación permiten asociarse a todas las personas físicas y jurídicas que lo deseen, y siendo irrelevante que en el acta fundacional de la asociación se aluda a los trabajadores de Correos y Telégrafos y que pudieran ostentar esta condición los promotores de la asociación y la persona designada provisionalmente como presidente de la misma, pues la asociación Atados está dotada de personalidad jurídica propia, distinta de la de sus asociados, sin que dicha asociación haya acreditado nada en el proceso que permita tenerla por interesada en los términos exigidos por el art. 19 LJCA, lo que determina la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación.

3. En la demanda de amparo se alega que la Sentencia impugnada ha vulnerado el derecho de la asociación recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, con fundamento en que la decisión de inadmisión resultó desproporcionada, formalista y contraria a la jurisprudencia constitucional sobre la interpretación del requisito de la legitimación activa para formular recurso contencioso-administrativo, impidiendo así un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas. Sostiene la recurrente que resulta incuestionable su interés legítimo para impugnar el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, por cuanto del acta fundacional y de los propios estatutos de la asociación Atados se desprende que esta asociación está impulsada por trabajadores de Correos y Telégrafos, sin perjuicio de que se de entrada a la misma a sujetos distintos (art. 6), figurando entre sus fines «la búsqueda de la igualdad constitucional para todos los ciudadanos y de manera especial el reconocimiento de los derechos de los trabajadores de Correos, así como certificar el actual estado de discriminación de los empleados públicos de Correos y Telégrafos» (art. 4), fines para cuyo cumplimiento la asociación realizará diversas actividades, entre ellas «la defensa jurídica individual o colectiva de los trabajadores discriminados ante cualquier instancia administrativa y judicial» (art. 5). A efectos dialécticos añade la asociación recurrente que en todo caso el Tribunal Supremo, antes de dictar Sentencia inadmitiendo el recurso contencioso-administrativo, debió haber requerido a la recurrente la subsanación del defecto de supuesta falta de legitimación activa.

4. Mediante providencia de 11 de marzo de 2009 la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que en el plazo de diez días remitiera testimonio del recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 61-2004. Asimismo acordó emplazar al Abogado del Estado para que en el plazo de diez días pudiera comparecer en este proceso constitucional, con traslado a estos efectos de copia de la demanda de amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 5 de junio de 2009 se tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones y por comparecido y parte al Abogado del Estado, procediendo, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTC, a dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, a la representación procesal de la asociación recurrente y a al Abogado del Estado, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado, que presentó su escrito de alegaciones en el registro general de este Tribunal el 23 de junio de 2009, solicitó la desestimación del recurso de amparo.

Sostiene el Abogado del Estado que la Sentencia recurrida en amparo no ha lesionado el derecho de la asociación recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues la

inadmisión de su recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa (defecto insubsanable, al tratarse de un presupuesto sustantivo del proceso que atañe al fondo del asunto) se fundamenta en la apreciación razonada y razonable de que la recurrente no ha acreditado ser portadora de ningún derecho o interés legítimo que resulte afectado por el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, a la vista del contenido de este reglamento, de los motivos aducidos por la asociación recurrente para su impugnación, y de las previsiones contenidas en sus estatutos en la redacción vigente a la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 7 de julio de 2009, interesando el otorgamiento del amparo solicitado por considerar que efectivamente, como se denuncia en la demanda de amparo, y de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la interpretación del requisito de la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, la Sentencia impugnada realizó una interpretación excesivamente rigorista y restrictiva del referido requisito que lesionó el derecho de la asociación demandante a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). A juicio del Fiscal, dadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, resulta incuestionable que la asociación recurrente ostenta un interés legítimo, conforme al art. 19.1 b) LJCA, para interponer recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima, según se infiere de la conexión existente entre los motivos en que se fundamenta la impugnación de esta regulación y los fines de la asociación demandante, reflejados en sus estatutos.

8. La representación procesal de la asociación recurrente formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 2009, reproduciendo las formuladas en la demanda de amparo.

9. Mediante providencia de 26 de noviembre de 2009 la Sala Primera acordó por unanimidad deferir la resolución del presente recurso a la Sección Primera, que es a la que por turno objetivo le corresponde, al apreciar que para su resolución es aplicable doctrina consolidada de este Tribunal (art. 52.2 LOTC y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

10. Por providencia de 17 de diciembre 2009, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente proceso de amparo consiste en determinar si la Sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), al haber negado a la asociación recurrente en amparo una resolución sobre el fondo de su pretensión por apreciar que carecía de legitimación activa para entablar la concreta acción ejercitada. A este respecto la recurrente afirma que la vulneración de su derecho se debe a la interpretación excesivamente rigorista efectuada por el órgano judicial acerca del requisito de posesión de un interés legítimo en el proceso como exigencia para la legitimación activa. Con esta alegación muestra su acuerdo el Ministerio Fiscal, una vez constatada la inclusión del objeto del acto administrativo impugnado dentro del campo propio del interés de la asociación demandante. Se opone, en cambio, al otorgamiento del amparo el Abogado del Estado, argumentando que la inadmisión acordada por la Sentencia impugnada es respetuosa con el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que la asociación recurrente en amparo no poseía interés legítimo en el procedimiento contencioso-administrativo.

2. Constituye doctrina consolidada de este Tribunal (por todas, SSTC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; 119/2008, de 13 de octubre, FJ 4) que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen estas decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de realizarse de forma especialmente intensa: más allá de la verificación de que no se trata de resoluciones arbitrarias, manifiestamente irrazonables o fruto de un error patente, tal control procede a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no «como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan», sino como «la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican» (STC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2).

En desarrollo de esta doctrina en relación con la legitimación para acceder al proceso ha destacado el Tribunal que, al reconocer «el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de [tal] legitimación activa» (SSTC 42/1987, de 25 de febrero, FJ 2; 195/1992, de 16 de noviembre, FJ 2; 85/2008, de 21 de julio, FJ 4; y 119/2008, de 13 de octubre, FJ 4, por todas).

Más concretamente hemos precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, «que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta» (entre otras, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3; y 28/2009, de 26 de enero, FJ 2).

3. La aplicación de la doctrina antes reseñada al supuesto sometido a nuestra consideración conduce al otorgamiento del amparo solicitado, pues el examen de la Sentencia impugnada pone de manifiesto que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por ausencia de legitimación de la asociación recurrente en amparo supuso una interpretación de las reglas aplicables que cabe calificar de excesiva o desproporcionadamente rigorista, atendidas las circunstancias concurrentes.

A tal conclusión se llega, en primer lugar, si se observa la finalidad estatutaria de la asociación recurrente, en cuanto delimitación propia de sus intereses (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 6, y 28/2009, de 26 de enero, FJ 4). En el art. 4 de sus estatutos se identifican expresamente como fines de la asociación «La búsqueda de la igualdad constitucional para todos los ciudadanos y de manera especial el reconocimiento de los derechos de los trabajadores de Correos, así como certificar el actual estado de discriminación de los empleados públicos de Correos y Telégrafos y el peligro que se puede sentar con este precedente para el resto de la función pública en este país». Constituyen actividades destinadas a garantizar el cumplimiento de esos fines, entre otras, según el art. 5 de los estatutos, «la defensa jurídica individual o colectiva de los trabajadores discriminados ante cualquier instancia administrativa y judicial.» Por otra parte está plenamente acreditado, a la vista del acta fundacional de la asociación, que son empleados públicos de Correos y Telégrafos quienes la constituyen, sin perjuicio de la apertura en sus estatutos a la incorporación de terceros que no ostenten tal condición, siempre y cuando «tengan interés en el desarrollo de los fines de la asociación» (art. 6).

En cuanto al Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima, impugnado por la asociación recurrente en vía contencioso-administrativa, se trata de una reglamentación que pretende, conforme indica su propia exposición de motivos, la regulación del nuevo régimen estatutario del personal de Correos y Telégrafos en cumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, previsiones que, según hemos tenido ocasión de afirmar, no suponen infracción de garantías institucionales de la función pública dimanantes de los arts. 23.2 y 103.3 CE (ATC 254/2006, de 4 de julio, FJ 4). Esto es, el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, persigue el objetivo de adaptar el régimen jurídico de los funcionarios que venían prestando servicios en la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, sin perjuicio del mantenimiento de sus derechos adquiridos, a la nueva situación que para estos empleados públicos conlleva su integración en la sociedad estatal mercantil en la que se ha transformado Correos y Telégrafos. La regulación estatutaria resultante del Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, conlleva, según se indica asimismo en su exposición de motivos, en atención a la naturaleza mercantil de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, que opera en marco competencial de progresiva liberalización de los servicios postales, el establecimiento de una serie de especialidades, entre las que destacan el novedoso sistema de ordenación de puestos de trabajo, construido sobre dos instrumentos clave que son el plan de evaluación y fijación de las necesidades y la relación general de empleos de correos, el nuevo sistema retributivo y la regulación del sistema de carrera profesional.

En fin, como se recoge en la Sentencia impugnada (fundamento de Derecho tercero), la asociación recurrente impugna el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, tanto por motivos formales como por razones sustanciales, reprochando a esta reglamentación, entre otras tachas, que impide a los sindicatos con implantación en Correos y Telégrafos distintos de aquellos que negociaron el acuerdo sobre el nuevo Estatuto la participación en las negociaciones previstas en dicho Estatuto; que somete a los funcionarios de Correos y Telégrafos a una laboralización encubierta; que les impide promocionar; que introduce una doble escala salarial lesiva de su derecho a la igualdad de trato en materia retributiva; que les priva de sus puestos de trabajo al suprimir las relaciones de puestos de trabajo; y que no respeta sus derechos adquiridos.

Pues bien, a la vista de cuanto ha quedado expuesto, es notoria, como señala acertadamente el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, la concordancia de los fines estatutarios de la asociación recurrente con el objeto del litigio, pues los motivos de impugnación del Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima (relativos a participación sindical, acceso a puestos de trabajo, promoción profesional, retribuciones, derechos adquiridos, etc.) se encuentran directamente conectados con «el reconocimiento de los derechos de los trabajadores de Correos», que constituye la especial finalidad de la asociación demandante, e incluso con su finalidad más genérica relacionada con la situación de «discriminación de los empleados públicos de Correos y Telégrafos» (a juicio de la asociación recurrente) y «el peligro que se puede sentar con este precedente para el resto de la función pública» (art. 4 de los estatutos de la asociación recurrente). A lo que cabe añadir que si bien es cierto, como se destaca en la Sentencia impugnada, que los estatutos de la asociación recurrente permiten incorporarse a la misma a todas las personas físicas o jurídicas que lo deseen (y no solo, por tanto, a quienes ostenten la condición de funcionarios de Correos y Telégrafos), no lo es menos que para ello se exige que «tengan interés en el desarrollo de los fines de la asociación» (art. 6).

En consecuencia, existiendo una relación directa entre los fines de la asociación y los concretos motivos en que se fundamentaba la impugnación del Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el estatuto del personal de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, sociedad anónima, «no cabe negar que para la asociación recurrente, en atención a sus fines estatutarios, no es neutral o indiferente el mantenimiento de la norma recurrida» (SSTC 282/2006, de 9 de octubre, FJ 3, y 28/2009, de 26 de enero, FJ 4). En

estas circunstancias no resulta manifiestamente irrazonable la negación del interés de la asociación recurrente en el pleito que promovía, pero sí es contraria a la amplitud que desde la perspectiva constitucional debe guiar las reglas de atribución de legitimación activa, y sí comporta, por el contrario, una restricción rigorista y desproporcionada del acceso a la jurisdicción, lesiva por ello del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la asociación Agrupación de Trabajadores Discriminados (Atados) y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).
- 2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada el 20 de febrero de 2006 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 61-2004.
- 3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al del pronunciamiento de la Sentencia para que se dicte una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.