

Resumen

El Gobierno de Navarra interpone recurso de amparo contra autos de la Audiencia Territorial de Pamplona que denegaron el reconocimiento del quinquenio extraordinario que disfrutaban ciertos funcionarios en virtud de un Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra y el abono de determinadas cantidades que habían dejado de percibir por ese concepto. El TC estima el recurso, anula los autos dictados por la Audiencia y reconoce al citado Gobierno su derecho a la tutela judicial efectiva al entender que la Sala de Pamplona, al no tener en cuenta el recurso de apelación en interés de la Ley interpuesto contra su sentencia y que ella misma había admitido anteriormente, y al no aplicar el art. 86.2 de la Ley jurisdiccional, a efectos de resolver sobre la inserción en el trámite de ejecución de la sentencia de los funcionarios que lo habían solicitado sin haber sido parte en el proceso, limitó o anuló sustancialmente el derecho de la parte demandante a los recursos legalmente previstos, vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva.

NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.24.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	4
FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
FALLO	9

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

MATERIAS

Función pública

Autonómica

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Funcionarios

RETRIBUCIÓN

Igualdad

ANTIGÜEDAD

FUNCIONARIOS DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

Retribución

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TERRITORIOS HISTÓRICOS

DERECHOS HISTÓRICOS

Comunidades y territorios forales

COMUNIDADES

Navarra

En general

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de amparo

Derecho Fundamental alegado

Protección judicial
Tutela de Jueces y Tribunales
Ejecución de sentencia en sus propios términos

Objeto
Actos o vías de hecho de la Administración
De Comunidad Autónoma

Sentencia
Fallo estimatorio
Nulidad de decisión, acto o resolución impugnada
Reconocimiento de derecho o libertad pública

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Derecho a la ejecución de la sentencia en sus propios términos
Ejecución en sus propios términos

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de amparo

Legislación

Aplica art.24.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 mayo 2003 (J2003/251612)
Citada en el mismo sentido sobre FUNCIÓN PÚBLICA - RETRIBUCIÓN - Pagas extraordinarias por STSJ Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 junio 2005 (J2005/124290)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 7 abril 2005 (J2005/37137)
Citada en el mismo sentido sobre CONTRATO DE TRABAJO - JORNADA LABORAL - Duración legal y límites - Otras cuestiones por STSJ Madrid Sala de lo Social de 22 marzo 2005 (J2005/60419)
Citada en el mismo sentido sobre ARRENDAMIENTOS URBANOS - CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO - Juicio de desahucio - Pago o consignación de rentas - Consignación para recurrir por SAP Málaga de 10 marzo 2005 (J2005/81246)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 julio 2007 (J2007/127559)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 1ª de 6 julio 2007 (J2007/152369)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 julio 2007 (J2007/152431)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 noviembre 2007 (J2007/284486)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 julio 2008 (J2008/128245)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 1 junio 2009 (J2009/128145)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 junio 2009 (J2009/143810)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 junio 2009 (J2009/143812)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 junio 2009 (J2009/143814)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 febrero 2009 (J2009/16895)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 enero 2009 (J2009/22925)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 2ª de 13 octubre 2009 (J2009/234668)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 noviembre 2009 (J2009/288579)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300029)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300030)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300031)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300032)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300033)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300034)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300035)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300038)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300040)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300041)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 diciembre 2009 (J2009/300079)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 26 octubre 2009 (J2009/307319)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 abril 2009 (J2009/56306)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 abril 2009 (J2009/56311)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 abril 2009 (J2009/82820)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 abril 2009 (J2009/82821)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 abril 2009 (J2009/82830)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 abril 2009 (J2009/82833)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 abril 2009 (J2009/82841)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 abril 2009 (J2009/82846)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 abril 2009 (J2009/82847)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 abril 2009 (J2009/82853)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 abril 2009 (J2009/82857)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 abril 2009 (J2009/82891)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 junio 2010 (J2010/122307)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 julio 2010 (J2010/153105)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 febrero 2010 (J2010/16407)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 febrero 2010 (J2010/16412)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 julio 2010 (J2010/185032)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 marzo 2010 (J2010/19223)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 septiembre 2010 (J2010/206817)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 septiembre 2010 (J2010/213639)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 septiembre 2010 (J2010/213669)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 septiembre 2010 (J2010/213673)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 marzo 2010 (J2010/21723)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 septiembre 2010 (J2010/219344)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 octubre 2010 (J2010/226152)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 15 marzo 2010 (J2010/26471)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 febrero 2010 (J2010/26483)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 marzo 2010 (J2010/45257)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 marzo 2010 (J2010/45260)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 marzo 2010 (J2010/45262)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4749)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4750)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4751)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4752)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4753)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4756)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 18 enero 2010 (J2010/4757)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 marzo 2010 (J2010/53542)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 abril 2010 (J2010/53544)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 abril 2010 (J2010/53548)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 abril 2010 (J2010/53549)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 abril 2010 (J2010/53550)
Citada en el mismo sentido por SAP Barcelona de 29 marzo 2010 (J2010/72898)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 9 junio 2011 (J2011/140236)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 julio 2011 (J2011/147257)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 octubre 2011 (J2011/263077)
Citada en el mismo sentido sobre EJECUCIÓN DE SENTENCIA - INCIDENTE DE EJECUCIÓN por STS Sala 3ª de 11 abril 2011 (J2011/60742)
Citada en el mismo sentido por SAP Málaga de 31 marzo 2011 (J2011/75509)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 11 abril 2011 (J2011/91171)
Citada en el mismo sentido por STC de 19 marzo 2012 (J2012/30891)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 16 abril 2012 (J2012/80351)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 2ª de 7 mayo 2012 (J2012/98394)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 2ª de 7 mayo 2012 (J2012/98397)

Bibliografía

Citada en "B2012/60532"

Citada en "La doctrina "en interés de ley" como objeto de la cuestión de inconstitucionalidad"

Versión de texto vigente null

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Procurador D. José Miguel de Dorremoechea Aramburu, en nombre del Gobierno de Navarra, interpuso recurso de amparo, con fecha 3 de marzo de 1989, contra once Autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, dictados en los días 14 a 26 de enero de 1989, así como contra once Autos de la misma Sala de 7 y 9 de febrero de 1989, desestimatorios de recursos de súplica contra los precedentes, recaídos todos ellos en incidentes de ejecución de Sentencia de 22 de enero de 1987, dictada en el recurso núm. 932/85.

Esta Sentencia estimó el recurso promovido por ocho funcionarios contra resolución de la Presidencia del Gobierno de Navarra, que negaba a los recurrentes el reconocimiento de su derecho a un quinquenio extraordinario, establecido por Acuerdo de la Diputación Foral de 23 de noviembre de 1962. Denegado el recurso de apelación ordinario contra dicha Sentencia, se interpusieron frente a la misma sendos recursos extraordinarios de apelación en interés de la Ley, por el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado. Según se dice en la demanda de amparo, la Sala de Pamplona entendió que los ocho funcionarios recurrentes no impugnaban de modo directo ni indirecto una normativa general, sino que pretendieron el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. No obstante, los Autos ahora impugnados en amparo, dictados en fase de ejecución de la Sentencia, extienden los efectos del fallo a más de mil funcionarios que no habían sido parte en el recurso contencioso-administrativo que aquélla resolvió y que no habían reclamado de la parte condenada los derechos objeto del pronunciamiento judicial. Dichos Autos se fundan, para extender los efectos subjetivos de la Sentencia, en el art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en una interpretación del mismo realizada por un Auto del Tribunal Supremo y por las Sentencias de este Tribunal de 7 de junio de 1984 y 18 de enero de 1985, que, a juicio del demandante de amparo, es errónea. Los once Autos impugnados se dictaron, además, sin tener en cuenta la resolución dictada por la misma Sala con fecha 3 de febrero de 1988, confirmada en súplica por otro Auto de 22 de febrero siguiente, que desestimó la misma petición de extensión de los efectos de la Sentencia de 22 de enero de 1987, declarando inaplicable al caso el art. 86.2 de la Ley Jurisdiccional y remitiendo a los solicitantes al proceso contencioso-administrativo ordinario.

Considera la parte demandante que los Autos impugnados infringen su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), por dejar sin efecto, al margen de lo previsto en el ordenamiento jurídico, una resolución firme, como es el Auto de 2 de febrero de 1988 de la Sala de Pamplona, que denegó la extensión de la vía ejecutiva de los efectos de la Sentencia de 22 de enero de 1987 a los mismos litigantes, con igual objeto y causa de pedir. Se infringe así el art. 18.1 de la L.O.P.J. y también el art. 24.1 de la C.E., según la jurisprudencia establecida en las SSTC 67/1984, 15/1986, 119/1988 y 193/1988.

En segundo lugar, considera que las resoluciones objeto del presente recurso vulneran su derecho a la tutela judicial efectiva, por alterar los términos en que debió ejecutarse la Sentencia, pues introducen una cuestión, la del reconocimiento de los derechos de los funcionarios que no fueron parte en el recurso contencioso-administrativo, que no fue tratada ni resuelta en el proceso en que aquélla se dictó. Para ello se fundan en una interpretación errónea del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción. La jurisprudencia ha interpretado que este precepto otorga efectos "erga omnes" a las Sentencias que anulan una disposición de carácter general, en cuanto que son expulsadas del ordenamiento jurídico, e incluso que permite extender los efectos del fallo anulatorio de un acto administrativo a las personas a las que el acto anulado imponía deberes, limitaciones o cargas u otorgaba derechos. Esta extensión de los efectos de las Sentencias anulatorias se explica por el carácter constitutivo de las mismas y no en cuanto que derogación de los efectos subjetivos de la cosa juzgada. Por eso, según la doctrina y la jurisprudencia, la extensión de los efectos de las Sentencias no se produce en lo que se refiere al reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. Este es el caso que nos ocupa, pues la única pretensión de la que se conoció en el proceso principal es la de reconocimiento de un derecho, por lo que los efectos de la Sentencia sólo pueden afectar a los que han sido partes en el proceso. Todo ello sin perjuicio de que otros titulares del mismo derecho puedan reclamarlo también a través de un proceso distinto. Las resoluciones judiciales ahora recurridas se han apartado de esta doctrina jurisprudencial consolidada, infringiendo el derecho de la recurrente a la ejecución de Sentencias en sus propios términos. Este derecho tiene evidente dimensión constitucional, ha de reconocerse a todas las partes en el proceso y no sólo se conculca cuando las Sentencias no se ejecutan, sino también cuando el órgano judicial se excede en vía de ejecución de lo juzgado, según se deduce de las SSTC 125/1987, 167/1987 y 33/1987. Además, los Autos impugnados vulneran el derecho de la parte actora a un proceso debido, al reconocer en vía ejecutiva derechos a personas que no habían sido parte en el proceso y respecto de las cuales la Sentencia no se había pronunciado ni se podía pronunciar. Así, la parte ejecutada se ve condenada a realizar una determinada conducta sin haber tenido la oportunidad de defenderse, dada la limitación de medios probatorios y de alegaciones del procedimiento ejecutivo. Esta situación es contraria al art. 24 de la C.E., como señala expresamente la citada STC 33/1987.

Se alega también que los Autos impugnados vulneran el derecho al proceso, por alterar la naturaleza del proceso principal en vía ejecutoria. Dichos Autos configuran el proceso principal como un proceso de anulación, para permitir el juego del art. 86.2 de la Ley de la jurisdicción y, además, como un supuesto anulatorio de una disposición de carácter general. Pero, en realidad, dicho proceso principal no tiene tal carácter, sino que versa exclusivamente sobre el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, situaciones que no reclamaron los funcionarios que no fueron parte en el proceso y que ahora se les reconocen en vía ejecutiva. Se altera así indebidamente el procedimiento, con indefensión de la Administración demandante de amparo, en infracción del art. 24.1 de la C.E.

Los Autos recurridos infringen el derecho de la recurrente a los recursos establecidos legalmente. Como se ha dicho, la Sentencia objeto de ejecución ha sido objeto de recurso extraordinario en interés de la Ley. La doctrina legal que resulte del fallo de este recurso podría afectar a futuros procesos que se iniciasen por distintos funcionarios en situaciones parecidas, permitiendo reducir el resultado gravemente dañoso de tal Sentencia y corrigiendo su errónea doctrina. Pero los Autos recurridos, al extender los efectos de la Sentencia a todos los funcionarios en situación similar, deja sin efecto el resultado de dicho recurso, que, a tenor del art. 104 de la Ley jurisdiccional,

ha de respetar la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurre, no pudiendo afectar a los funcionarios a que se hace extensivo el fallo de la doctrina legal que fije el Tribunal Supremo. Todo ello comporta una infracción del art. 24.1 de la C.E., que comprende el derecho a los recursos ordinarios y extraordinarios legalmente establecidos.

Se solicita la anulación de los Autos recurridos, con la adopción de las medidas precisas para el restablecimiento de los derechos fundamentales conculcados. También se solicita, mediante extensa fundamentación, la suspensión de la ejecución de dichos Autos.

SEGUNDO.- La Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 17 de abril de 1989, requerir a la solicitante de amparo para que aportara copias de las resoluciones recurridas, lo que se cumplimentó seguidamente. Por providencia de 17 de mayo de 1989, la Sección acordó requerir de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona testimonio del recurso núm. 932/85. Recibidas y examinadas estas actuaciones, la Sección acordó, por providencia de 16 de octubre de 1989, admitir a trámite el recurso de amparo y abrir la correspondiente pieza separada de suspensión.

En el recurso de amparo se personó, previo emplazamiento, el Procurador D. Angel Deleito Villa, en nombre de D. Luis y 519 más, todos ellos funcionarios del Gobierno de Navarra afectados por los Autos impugnados. Por providencia de 20 de noviembre de 1989, la Sección concedió a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de veinte días para alegaciones.

TERCERO.- El Ministerio Fiscal presentó las suyas el 4 de diciembre de 1989. Entiende, en primer lugar, que los Autos recurridos no dejan sin efecto, fuera de los cauces procesales permitidos, el Auto firme anterior de la misma Sala de 22 de febrero de 1988, que rechazó la pretensión de los funcionarios a que aquéllos se refieren de que se les aplicara la Sentencia de 22 de enero de 1987. Ese primer Auto denegatorio de la pretensión la rechazó por la dificultad de analizar individualmente el status administrativo de cada uno de los solicitantes. Pero no resolvió sobre el fondo de su pretensión ni realizó ninguna declaración relativa a que la misma fuera inalcanzable en el trámite de ejecución de la Sentencia. Por tanto, los Autos impugnados en el recurso de amparo no incidieron sobre algo ya acordado, y la alegación que se funda en un supuesto incumplimiento arbitrario de una resolución judicial carece de dimensión constitucional. En cuanto al resto de las alegaciones de la demanda de amparo, se centran, a juicio del Ministerio Fiscal, en el alcance que la Sala de Pamplona dio al art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. pero ésta es una cuestión de legalidad, pues la interpretación de ese precepto que se deduce de los Autos impugnados no es arbitraria ni carente de motivación jurídica atendible, de manera que dicha cuestión no puede traerse al recurso de amparo. En concreto, dichos Autos no alteran los términos en que debió ejecutarse la Sentencia, pues lo que la Sala hizo fue determinar, oyendo a la Administración condenada, la extensión de la ejecución de la Sentencia a personas que entendió afectadas por el fallo. Tampoco vulneran el derecho de la parte actora a un proceso debido, pues resuelven precisamente que el trámite de ejecución era expediente jurídicamente apto para solventar lo que aquéllos pretendían. Ni se infringe el derecho de la parte accionante a los recursos establecidos, pues no se le ha privado de recursos ordinarios, que no cabrían frente a la Sentencia recaída, y el recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley al que la recurrente se refiere fue interpuesto y admitido. Otra cosa es que pudiera carecer de eficacia práctica, al tener que respetar la resolución de ese recurso la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurrió. Pero no deja de llamar la atención que la pendencia de ese recurso no se alegara en el trámite de ejecución, por lo que ahora se estaría planteando, según el Ministerio Fiscal, una cuestión nueva y resultaría incumplido el art. 44.1.c) LOTC.

Por todo lo cual, entiende el Ministerio Fiscal que debe dictarse Sentencia desestimatoria del recurso de amparo.

CUARTO.- La parte recurrente, mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 1989, se ratificó en las alegaciones contenidas en la demanda. Recalca que la Sentencia que dicen ejecutar los Autos impugnados no tuvo por objeto ni una disposición general ni un acto administrativo general, sino la denegación del reconocimiento de una situación jurídica individualizada de los funcionarios recurrentes. Personas distintas de éstos pretendieron beneficiarse de los efectos de la Sentencia en fase de ejecución de la misma, cuando el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado la habían recurrido en interés de la Ley. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona desestimó tan absurda pretensión por Auto de 13 de febrero de 1987, entendiendo que el art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción no era aplicable al caso, confirmando en súplica dicha resolución por otro Auto de 22 de febrero del mismo año. Las resoluciones ahora impugnadas en amparo desconocen la firmeza de esos Autos, infringiendo el art. 24.1 C.E. (entre otras, STC 12/1989), al no tener en cuenta la excepción de la cosa juzgada. Este efecto se mide por el contenido del fallo y por las pretensiones sobre las que se pronuncia y no por los argumentos que conducen al mismo, pues de lo contrario, si el que ha formulado erróneamente una pretensión pudiera reiterarla con otros argumentos, sufriría el principio de seguridad jurídica. Además, las resoluciones objeto de este recurso vulneran el derecho a la tutela judicial al haber alterado los términos en que debió procederse a la ejecución de la Sentencia, pues el art. 86.2 de la Ley jurisdiccional no permite la extensión en fase de ejecución de los efectos de una Sentencia que se ha limitado a reconocer una situación jurídica individualizada de los recurrentes, ni la jurisprudencia lo admite. Por otra parte, las resoluciones impugnadas conculcan el derecho de la recurrente a un proceso con todas las garantías y a la tutela judicial efectiva, pues vulnera el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos, al excederse en la ejecución de lo juzgado, y porque le ocasionan indefensión respecto de las cuestiones nuevas introducidas en el trámite de ejecución (SSTC 33/1987 y 28/1989). Por último, aquellas resoluciones infringen el derecho de la actora a los recursos legalmente establecidos, pues el resultado del recurso en interés de la Ley interpuesto por el Gobierno de Navarra y por el Abogado del Estado ha quedado afectado, enervado y yugulado por los Autos impugnados.

En virtud de lo cual, se reiteran las pretensiones principales de la demanda de amparo.

QUINTO.- El Procurador D. Angel Deleito Villa, en nombre de D. Luis y 519 más, presentó sus alegaciones el 15 de diciembre de 1989. En las mismas se refiere al quinquenio de carácter extraordinario que la Diputación Foral de Navarra acreditó a todos sus empleados en 1962, que fue ratificado en 1973 y que, a su juicio, debía contar a efectos de antigüedad para la asignación inicial de grado, conforme a la disposición transitoria quinta de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Publicas de Navarra. Sin embargo, el Gobierno de Navarra no reconoció dicho quinquenio extraordinario, según se dice, por lo que ocho funcionarios del mismo solicitaron del Consejero de la Presidencia el 6 de marzo de 1985 que diese las órdenes

oportunas para reconocer el quinquenio a todos los funcionarios que lo tenían acreditado. Desestimada tal petición y el subsiguiente recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra, los referidos funcionarios interpusieron recurso contencioso-administrativo con idéntica súplica de reconocimiento del quinquenio para quienes lo tuvieran reconocido. Según se dice, los entonces recurrentes actuaron, pues, como auténticos mandatarios verbales del resto de los funcionarios que tienen acreditado el quinquenio extraordinario. El recurso fue estimado por Sentencia de 22 de enero de 1987 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, contra la que el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado interpusieron recurso de apelación en interés de la Ley el 4 de abril siguiente. Entonces, por escrito de 22 de agosto de 1987, los funcionarios del Gobierno de Navarra que ahora comparecen en el proceso de amparo, solicitaron del mismo que se les aplicara la Sentencia, reconociéndoles el mencionado quinquenio. Ante la falta de respuesta a dicha solicitud, pidieron de la Sala sentenciadora que los incluyese en la fase de ejecución de la Sentencia de 22 de enero de 1987, haciéndola extensiva a todos y cada uno de ellos. La Sala proveyó el 21 de enero de 1988, teniendo por promovido el incidente de ejecución. Pero el Gobierno de Navarra recurrió en reposición la providencia, argumentando que los solicitantes no se encontraban en la misma situación que los firmantes del recurso contencioso-administrativo. La Sala estimó dicho recurso por Auto de 3 de febrero de 1988, dado que no podía "establecerse con seguridad si la Sentencia pronunciada afecta a todos los firmantes", Auto que fue confirmado en súplica. Pero, posteriormente, los interesados presentaron ante la Sala la relación certificada de cuantos tenían acreditado el quinquenio extraordinario, que habían logrado obtener del Gobierno de Navarra mediante el apoyo sindical, solicitando, al amparo del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ser insertados en la fase de ejecución de la mencionada Sentencia, a lo que la Sala accedió por medio de los Autos objeto de este recurso de amparo. No obstante, se señala que el Gobierno de Navarra viene negándose reiteradamente a cumplir dichos Autos.

Alega esta parte a continuación que el recurso de amparo podría ser extemporáneo si no se presentó el día 3 de marzo de 1989 o antes, lo que no le consta. Por lo demás, entiende que las cuestiones sometidas a la consideración del Tribunal Constitucional son de legalidad ordinaria, pues se refieren a la interpretación del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que las resoluciones judiciales recurridas sean arbitrarias, irrazonables o carentes de motivación, y sin que en el procedimiento de ejecución se haya causado indefensión al Gobierno de Navarra. En cualquier caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona ha actuado de acuerdo con el ordenamiento jurídico. No infringió la cosa juzgada, pues los Autos anteriores a los recurridos que desestimaron en principio la pretensión de aplicar la Sentencia a otros muchos funcionarios distintos de los recurrentes se limitaron a declarar que "a la vista de la documentación aportada no puede establecerse con seguridad si la Sentencia pronunciada afecta a todos los firmantes". Es falso, pues, que la Sala remitiera a los ahora comparecientes al proceso contencioso ordinario, aparte de que era responsabilidad del Gobierno de Navarra no haber aportado por entonces la documentación precisa, infringiendo el deber de buena fe. En segundo lugar, el art. 86.2 de la Ley jurisdiccional admite la eficacia "erga omnes" de las Sentencias que anulan tanto una disposición general como un acto administrativo, como reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En el presente caso, el Gobierno de Navarra privó a todos los funcionarios afectados del quinquenio extraordinario que tenían reconocido por la vía del hecho, es decir, sin mediar acto o disposición expresa alguna, lo que no es óbice para que dicha actuación, a pesar de no haber sido consignada por escrito, tenga la naturaleza de acto administrativo de carácter general. Los ocho funcionarios que solicitaron del Gobierno de Navarra el reconocimiento del quinquenio lo hicieron para todos los funcionarios en su misma situación, y la desestimación de esa petición fue el acto administrativo recurrido en la vía contenciosa. En ésta se pretendió de la Sala que declarase el quinquenio extraordinario para quienes lo tuviesen reconocido. Y este objeto del recurso es estimado íntegramente por la Sentencia de 22 de enero de 1987. Por tanto, es evidente que esta Sentencia es aplicable no sólo a los recurrentes, sino a todos los funcionarios que se encontrasen en la misma situación. De hecho, algunos Ayuntamientos navarros la han aplicado a sus funcionarios, sin que el Gobierno de Navarra haya impugnado los acuerdos municipales correspondientes. También la misma Sala de Pamplona ha reiterado su decisión de reconocimiento del quinquenio extraordinario a otros funcionarios mediante varias Sentencias posteriores a los Autos objeto de este recurso de amparo. Estos Autos evitan precisamente tener que interponer más de mil recursos idénticos, lo que resultaría absurdo. Por ello, no puede decirse que sean contrarios a una interpretación razonable del art. 86.2 de la Ley de la jurisdicción, que no altera la naturaleza del proceso principal. Por último, se alega que el Gobierno de Navarra ha tenido en el presente supuesto la tutela jurisdiccional adecuada y no así los funcionarios comparecidos, a quienes, haciendo uso y abuso de sus prerrogativas y de todo tipo de argucias procesales, aquél ha colocado en una situación próxima a la indefensión, pues lo único que pretende, según se dice, es añadir un nuevo proceso que le permita seguir eludiendo el cumplimiento estricto de la Sentencia de 22 de enero de 1987 en relación con el quinquenio extraordinario.

Por todo ello, solicita esta parte la inadmisión o desestimación del recurso de amparo, con imposición de costas a la parte recurrente.

SEXTO.- Por Auto de 13 de noviembre de 1989, la Sala Primera de este Tribunal acordó denegar la suspensión de las resoluciones impugnadas en este recurso, solicitada por la demandante. Presentado por ésta recurso de súplica contra dicho Auto, fue desestimado por otro de 18 de diciembre de 1989.

SEPTIMO.- Mediante escrito presentado el 11 de abril de 1990, el representante del Gobierno de Navarra puso en conocimiento de este Tribunal la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1990, dictada en el recurso extraordinario en interés de la Ley formulado por dicho Gobierno y por el Abogado del Estado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 22 de enero de 1987, que estima dicho recurso en interés de la Ley. Reiteró entonces que, de mantenerse los Autos impugnados en amparo, no podría afectar a los funcionarios a que aluden la Sentencia del Tribunal Supremo, por lo que sufriría el derecho de la recurrente a los recursos legalmente establecidos. En consecuencia, solicitó que se revise la denegación de la suspensión de ejecución de los Autos impugnados.

La Sala Primera de este Tribunal, tras oír al Ministerio Fiscal y a la parte demandada, acordó desestimar dicha petición por Auto de 4 de junio de 1990.

OCTAVO.- Por providencia de 10 de septiembre de 1992 se señaló el día 14 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Ante todo, es preciso rechazar la excepción de inadmisibilidad por extemporaneidad del recurso de amparo, deducida por el Procurador D. Angel Deleito Villa, ya que el recurso se interpuso el día 3 de marzo de 1989, es decir, dentro del plazo de veinte días hábiles a contar desde que se notificaron a la recurrente los Autos de 7 y 9 de febrero del mismo año, que pusieron fin a la vía judicial previa.

Aclarado esto, conviene clarificar tanto los hechos que dan origen al mismo, sobre los que existe alguna discrepancia de valoración entre las partes, como los términos exactos del debate procesal.

Por lo que se refiere a este proceso constitucional, resulta de las actuaciones recibidas que D. Antonio y siete funcionarios más del Gobierno de Navarra solicitaron en su día de éste que les fuese reconocido el quinquenio extraordinario que disfrutaban en virtud de un Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra, de 23 de noviembre de 1962, y que se les abonasen las cantidades correspondientes que habían dejado de percibir por ese concepto. Desestimaba esta pretensión por resoluciones administrativas de 25 de junio y 2 de octubre de 1985, los mismos funcionarios interpusieron recurso contencioso-administrativo solicitando que se "declare que el quinquenio extraordinario para quienes lo tuviesen reconocido en el momento de iniciar la aplicación del nuevo sistema retributivo instaurado por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, les sea computado a efectos de determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad por quinquenios, así como que se ordene les sean abonadas las cantidades indebidamente dejadas de percibir por dichos conceptos".

El recurso fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, de 22 de enero de 1987, que, en su fallo, declara la no conformidad a Derecho de las resoluciones administrativas recurridas y ordenando, además, que "a los hoy actores D. Antonio y demás expresados en el encabezamiento de esta resolución, les sea computado a efectos de determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad correspondiente (...) el quinquenio extraordinario, debiéndoseles (sic) ser abonadas las cantidades dejadas de percibir por dicho concepto (...)". Es evidente, pues, que los entonces recurrentes solicitaron el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y que la Sentencia la reconoce estrictamente a ellos. Ningún otro funcionario fue parte en el proceso, pues los recurrentes no actuaron en representación de nadie más, y a ningún otro podía alcanzar directamente el fallo, como se deduce de sus propios términos. Contra la referida Sentencia el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado interpusieron recurso de apelación extraordinario en interés de la Ley, que fue admitido por el Tribunal "a quo" con fecha 30 de julio de 1987.

Mientras tanto, en fase de ejecución de Sentencia, otros muchos funcionarios del Gobierno de Navarra solicitaron de la Sala de Pamplona que se les aplicara su fallo sin necesidad de entablar nuevos recursos, al amparo de lo dispuesto en el art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual "la Sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos". Mediante Auto de 3 de febrero de 1988, la Sala sentenciadora acordó no acceder a la ejecución solicitada, fundando esta resolución en que "no puede establecerse con seguridad si la Sentencia pronunciada afecta a todos los firmantes del escrito que solicitan sea ejecutada en favor suyo, pues para decidirlo habría que analizar individualizadamente el status administrativo de cada uno". Reiterada más tarde la misma pretensión por varios grupos de funcionarios, la Sala la estimó mediante los Autos ahora recurridos, rechazando la excepción de cosa juzgada opuesta de contrario, porque en el Auto de 3 de febrero de 1988 mencionado no hubo pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto que se planteó. Aquellos Autos consideran que el art. 86.2 de la Ley jurisdiccional ampara la pretensión de los funcionarios solicitantes de que se les aplique el fallo referido en el trámite de ejecución de la Sentencia, extendiendo a ellos los efectos de ésta.

La parte demandante alega que dichos Autos han infringido en su perjuicio el art. 24.1 C.E. Primero, porque han dejado sin efecto una resolución firme, como es el Auto de 3 de febrero de 1988; segundo, porque no han respetado el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos, sino que han extendido indebidamente los efectos subjetivos del fallo; tercero, porque han alterado la naturaleza del proceso principal en vía ejecutoria, generándoles indefensión; y, por último, porque le privan del derecho a los recursos establecidos. El Ministerio Fiscal y la parte demandada oponen, en sustancia, que no se ha infringido el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, en primer término, porque los Autos recurridos no alteran la cosa juzgada ni rectifican ninguna resolución que se haya pronunciado sobre el fondo de las pretensiones que resuelven, y, en segundo lugar, porque el resto de las alegaciones de la demanda se reconduce a la disconformidad de la actora con la interpretación del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa efectuada por la Sala de Pamplona, cuestión ésta de simple legalidad ordinaria.

SEGUNDO.- Sin duda, el Ministerio Fiscal y los comparecidos como parte demandada tienen razón cuando alegan que los Autos impugnados no han dejado sin efecto la cosa juzgada y, por tanto, no han infringido el art. 24.1 C.E. por esta causa. Ciertamente este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones (entre otras, en las SSTC 67/1984, 15/1986, 119/1988 y 193/1988, citadas por la recurrente) que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende también el derecho a que las resoluciones se cumplan y a que no sean modificadas sino mediante los cauces procesales taxativamente previstos por la Ley, pues aquel derecho quedaría desvirtuado en la práctica si pudiesen dejarse sin efecto resoluciones firmes y reabrirse procesos (o trámites) finalizados mediante las mismas fuera de dichos cauces. Pero no es posible estimar que los Autos objeto de este recurso hayan dejado sin efecto o modificado el Auto anterior de la misma Sala, de 3 de febrero de 1988, que denegó la inserción de los funcionarios que no habían sido parte en el proceso en el procedimiento de ejecución de la Sentencia de 22 de enero de 1987. Como hemos indicado con anterioridad, el Auto últimamente citado denegó la misma pretensión posteriormente reproducida y estimada, pero sin entrar en el fondo del asunto, pues expresamente declara la imposibilidad de decidirlo en este momento, habida cuenta de la falta de información individualizada sobre cada uno de los funcionarios

solicitantes, información que, por otra parte, no había facilitado el propio Gobierno de Navarra, tal y como señala la Sala en los Autos ahora recurridos.

Por tanto, aquella primera resolución no zanjaba la cuestión relativa a la ampliación subjetiva de los efectos de la Sentencia ni impedía reiterar la misma solicitud, una vez suplida la falta de datos que había imposibilitado el pronunciamiento sobre el fondo. En estas circunstancias, la estimación de la Sala, a la que en principio corresponde interpretar el alcance de sus propias resoluciones, de no haber contravenido la cosa juzgada resulta manifiestamente razonable y no arbitraria, por lo que la alegación que se funda en la falta de respecto a la firmeza del Auto de 3 de febrero de 1988 carece de trascendencia constitucional.

TERCERO.- El resto de las alegaciones de la parte recurrente está vinculado en buena medida a la interpretación que haya de darse al artículo 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como apunta el Ministerio Fiscal. Este precepto permite extender los efectos de las Sentencias de ese orden jurisdiccional, que anulen el acto o la disposición impugnada, a las personas afectadas por los mismos. En sí misma, esta posibilidad de extensión de los efectos de una resolución judicial, más allá de la ordinaria eficacia inter partes, no resulta contraria a la Constitución, siempre que se respeten los derechos constitucionales de todos los afectados por la ejecución de la Sentencia. Por tanto, el debate sobre la finalidad y el alcance del citado art. 86.2, esto es, si es una mera consecuencia de la eficacia constitutiva de las Sentencias anulatorias y alcanza sólo a las declaraciones de nulidad de disposiciones generales y, en su caso, de actos administrativos, o si pretende, más allá de esos supuestos, evitar la repetición de procesos relativos a cuestiones sustancialmente iguales y, por consiguiente, permite por vía de ejecución reconocer situaciones jurídicas individualizadas a personas distintas de quienes las han visto reconocidas por Sentencia, pero que se hallan en situación idéntica, ese debate -reiteramos- es ajeno en principio al amparo constitucional, pues versa sobre un problema de interpretación de la legalidad ordinaria.

Ahora bien, si este Tribunal no es competente en vía de amparo para realizar, con carácter general, una interpretación del art. 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sí lo es para enjuiciar, en el caso concreto, si la interpretación y aplicación que han llevado a cabo las resoluciones impugnadas vulnera o no algún derecho fundamental amparable y, específicamente, el reconocido en el art. 24.1 C.E., con todas sus consecuencias. En otros términos, no puede este Tribunal pronunciarse sobre presuntas lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva que se habrían producido en la hipótesis de que la interpretación de aquel precepto legal efectuada por la Sala "a quo" fuese errónea. Pero sí puede y debe, con independencia de ello, analizar si una determinada interpretación y la consiguiente aplicación de ese precepto es incompatible con las exigencias de aquel derecho fundamental.

No obstante, por lo demás, el problema en este caso no es el de si la interpretación del art. 86.2 es ajustada o no al derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos, sino el de las consecuencias que los Autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona tienen para el derecho efectivo a los recursos reconocidos por las leyes, teniendo en cuenta que la Sentencia de la misma Sala había sido objeto de un recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley.

CUARTO.- Es obvio, como este Tribunal ha reconocido en numerosísimas ocasiones, que el derecho a utilizar los recursos legalmente previstos contra las decisiones judiciales forma parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. Es evidente también que ese derecho se refiere tanto a los recursos ordinarios como a los extraordinarios (SSTC 185/1988 y 20/1989, entre otras muchas), y que impone a los órganos judiciales el deber de "procurar que todos pueden utilizar los recursos procesales previstos por la ley sin obstáculos innecesarios, desproporcionados o carentes de justificación" (STC 5/1988). Naturalmente, este derecho a los recursos y los correlativos deberes judiciales no se limitan a la mera interposición de aquéllos. Dado que la tutela judicial que el art. 24.1 C.E. garantiza no es meramente teórica o formal, sino efectiva, el derecho a los recursos conlleva también el derecho a la utilidad o efectividad de los recursos legalmente previstos e interpuestos, de manera que no pueden los órganos judiciales privar injustificadamente de su utilidad a un recurso ya formulado y admitido, de manera directa o indirecta.

Entre los recursos judiciales a que alcanza el referido derecho no cabe excluir el recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley, previsto en su día por el art. 101 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -hoy por el art. 102.1.b), de la misma Ley-, en favor de las entidades o sujetos públicos legitimados para interponerlo. Este recurso tenía y tiene por finalidad permitir que se corrijan las resoluciones de los Tribunales de aquella jurisdicción (salvo el Tribunal Supremo) que se estiman "gravemente dañosas y erróneas", de tal manera que el Tribunal Supremo pueda fijar, en su caso, una doctrina legal correctora, pero respetando "la situación jurídica particular derivada del fallo impugnado". Como es lógico, la razón de ser o la utilidad de este tipo de recurso consiste en posibilitar que la doctrina o fundamentación de la resolución impugnada, que se considera gravemente dañosa y errónea, no se aplique, de ser declarada como tal, a situaciones similares a las enjuiciadas por aquélla. Desde el momento en que los efectos del fallo recurrido se extienden por vía de ejecución a cualquier persona que, encontrándose en similar situación a la de los que forman parte en el proceso, lo solicite, y desde el momento en que por esta vía puedan crearse nuevas (y múltiples) situaciones jurídicas individualizadas derivadas del fallo, es claro que el recurso de apelación en interés de la Ley que se haya interpuesto pierde su finalidad intrínseca y su utilidad propia, para convertirse en un recurso puramente teórico.

Esto es precisamente lo que ha venido a suceder en el caso que contemplamos. La Sentencia que fue recurrida en interés de la ley por el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado reconocía una situación jurídica individualizada en favor de ocho funcionarios, situación que ya no podía ser modificada en virtud de aquel recurso. Pero mediante éste se pretendía, desde luego, de acuerdo con su naturaleza, modificar una doctrina legal que se estimaba gravemente dañosa y de la que podrían beneficiarse otros muchos funcionarios en detrimento de la Hacienda foral. La extensión directa de los efectos del fallo, mediante el trámite de ejecución, a varios cientos de esos funcionarios, reconociéndoles las correspondientes situaciones jurídicas individuales venía a privar al recurso formulado en interés de la Ley de toda utilidad real o, al menos, a mermar muy considerablemente su eficacia, consecuencia ésta no compatible con el art. 24.1 C.E.

La Sala de Pamplona, conocedora de que se había interpuesto contra su Sentencia de 22 de enero de 1987 un recurso de apelación en interés de la Ley, que ella misma había admitido unos meses antes, debió tenerlo en cuenta al interpretar y aplicar el art. 86.2 de la Ley jurisdiccional, a efectos de resolver sobre la inserción en el trámite de ejecución de la Sentencia de los funcionarios que lo habían

solicitado sin haber sido parte en el proceso. Al no hacerlo así, limitó o anuló sustancialmente el derecho de la demandante de amparo a los recursos legalmente previstos, que forman parte de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, conclusión que es confirmada por el sentido de la Sentencia del T.S. en interés de la Ley recaída el 24 de enero de 1990.

FALLO

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el Gobierno de Navarra y, en consecuencia:

Primero.- Anular los Autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona dictados en los días 14 a 26 de enero de 1989 en incidentes de ejecución de Sentencia del recurso contencioso-administrativo núm. 932/85, así como los Autos de esa misma Sala de 7 y 9 de febrero de 1989, que desestimaron los recursos de súplica formulados contra los mismos.

Segundo.- Reconocer al Gobierno de Navarra su derecho a la tutela judicial efectiva en el proceso en que se dictaron dichos Autos, incluido el derecho a los recursos, en los términos expuestos en los fundamentos de esta Sentencia.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente. Fernando García-Mon y González-Regueral.- Carlos de la Vega Benayas.- Vicente Gimeno Sendra.- Pedro Cruz Villalón, Magistrados.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de mil novecientos noventa y dos.