

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11302** *Sala Segunda. Sentencia 120/2021, de 31 de mayo de 2021. Recurso de amparo 3368-2020. Promovido por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico en relación con las sentencias dictadas por las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en proceso por despido. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (resolución jurídicamente fundada) y a un proceso con todas las garantías: inexistencia del privilegio de inmunidad absoluta de jurisdicción.*

ECLI:ES:TC:2021:120

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3368-2020, promovido por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, representada por la procuradora de los tribunales doña Blanca Rueda Quintero y con la asistencia del letrado don José Luis Castro Martín, contra la sentencia núm. 919/2016, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de suplicación 661-2016, que resolvió el formulado contra el auto del Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid, de fecha 15 de abril de 2016; y contra la sentencia núm. 146/2020, de 14 de febrero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 82-2017, interpuesto frente a la referida sentencia núm. 919/2016. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este tribunal el día 16 de julio de 2020, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (en adelante ICCAT), representada por la procuradora de los tribunales doña Blanca Rueda Quintero y con la asistencia del letrado don José Luis Castro Martín, interpuso recurso de amparo contra las sentencias a las que se hace referencia en el encabezamiento, dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación 661-2016, y la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 82-2017, alegando la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución motivada y fundada en derecho, y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

2. Los hechos relevantes, que se desprenden de la demanda de amparo y de las actuaciones que la acompañan, son los siguientes:

a) Doña Felicidad García Rodríguez presentó demanda por despido, extinción de contrato y violación de derechos fundamentales contra la ICCAT, con sede en España, que fue turnada para su conocimiento al Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid, dando lugar a los autos núm. 737-2017.

b) Admitida a trámite mediante decreto del letrado de la administración de justicia, de 30 de noviembre de 2015, se dio traslado de la misma a la parte demandada, quien formuló alegaciones.

c) Con fecha 15 de marzo de 2016, el Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid dictó auto declarando la falta de jurisdicción de los juzgados de lo social para conocer de la demanda «por venir encomendada al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o al Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, absteniéndose de conocer sobre ella y procediendo al archivo definitivo de las presentes actuaciones». El órgano de instancia basó su decisión en la condición de funcionaria del organismo internacional de la demandante, y en atención a la inmunidad jurisdiccional otorgada por el instrumento de ratificación del Convenio de sede entre España y la ICCAT, firmado en Madrid el 29 de marzo de 1971, y los estatutos de este organismo, en los que se prevé que los funcionarios interpongan sus recursos, en última instancia, ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o el de las Naciones Unidas.

d) Por auto de 15 de abril de 2016 se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra la resolución precedente.

e) Formalizado recurso de suplicación por doña Felicidad García Rodríguez, fue estimado por sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fechada el 4 de noviembre de 2016, declarando la competencia jurisdiccional de dicho juzgado de lo social para conocer de la demanda interpuesta contra la ICCAT, así como la nulidad del auto de 15 de abril de 2016 y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado, al objeto de proceder al correspondiente señalamiento para la celebración del juicio.

Como fundamentos de esa decisión, se expone: en primer lugar, que la relación entre las partes es estrictamente laboral, por más que «a efectos meramente internos u organizativos» tenga la consideración de funcionaria, con lo que resulta de aplicación el art. 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En segundo término, porque el privilegio de inmunidad jurisdiccional cede a favor de la jurisdicción del Estado cuando se trata de simples actos de gestión, de la clase del caso enjuiciado, en que la ICCAT actúa «como un particular o de acuerdo con las normas de Derecho privado o laboral». Por otro lado porque no existe un acuerdo entre España y la organización internacional, en virtud del cual esa última pueda hacer valer la inmunidad de jurisdicción en un proceso como este, «cuando el trabajo haya sido ejecutado o haya de ejecutarse total o parcialmente en España». Finalmente, porque, de aceptarse la inmunidad de jurisdicción, «no está previsto en la normativa de la organización demandada un tribunal propiamente jurisdiccional, no administrativo, donde pueda ventilarse el conflicto promovido».

f) Mediante escrito, registrado el 9 de diciembre de 2016, la ICCAT formuló recurso de casación para unificación de doctrina, articulado sobre tres motivos, con los que se pretende justificar la prevalencia del principio de inmunidad de jurisdicción de la organización internacional en el asunto objeto de estas actuaciones.

Como primer motivo, se invoca la contradicción de la sentencia recurrida con la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de octubre de 2015, así como la infracción del Convenio de sede suscrito entre España y el ICCAT, al contemplar una excepción no admisible de la inmunidad de jurisdicción en el tratamiento de los funcionarios perteneciente a tal organización internacional.

Como segundo, se alega la contrariedad de la sentencia recurrida con la dictada el 5 de mayo de 2008 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el art. 35 de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de

los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales celebradas en España. Alega la ICCAT que dispone de un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos con su personal sumamente garantista del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en virtud de la aplicación de los estatutos y reglamentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a los que expresamente se remite el art. 44 de los estatutos y reglamento de personal de la ICCAT para las cuestiones no previstas en los mismos. Ello permite que para la resolución de controversias entre la organización y su personal se pueda acudir, no solo al procedimiento de conciliación, sino también la interposición de un comité de apelaciones de la organización en primera instancia, y ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

El último argumento que se ofrece hace referencia a la discrepancia de la resolución recurrida con la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 24 de mayo de 2004, pues dada la condición de funcionaria de la demandante, ello determina la falta de jurisdicción e incompetencia del orden social para conocer de la demanda.

g) Por sentencia núm. 146/2020 de 14 de febrero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se desestimó el recurso de casación interpuesto por la ICCAT.

La Sala pone de relieve que no siendo contrario al art. 24 CE que exista un régimen de inmunidad de jurisdicción, también es cierto que el art. 21.2 LOPJ y las normas de Derecho internacional público a las que remite este precepto, no imponen una regla de inmunidad absoluta de los Estado extranjeros y organizaciones internacionales. En este sentido, con apoyo en la STC 107/1992, de 1 de julio, hace hincapié en la necesaria distinción entre actos *iure imperii* y actos *iure gestionis*, en orden a la resolución de las cuestiones relativas a los límites de la inmunidad de jurisdicción, así como en la norma contenida en el art. 10 de la Ley Orgánica 16/2015. Tras analizar el art. 11 del Convenio de sede entre España y el ICCAT a la luz de los parámetros interpretativos anteriores, concluye que la inmunidad de jurisdicción «no alcanza las controversias que pueda mantener con sus empleados de nacionalidad española, contratados para prestar servicios en puestos de trabajo de carácter puramente asistencial y técnico, que no suponen el ejercicio del poder público que como *ius imperii* le corresponde para el desarrollo de sus objetivos, en la medida en que se trata de meros litigios particulares que no tienen la menor incidencia en el normal desempeño de las funciones y tareas de carácter internacional que constituyen el objetivo de su actuación». Sin perjuicio de su retribución y del hecho de que esté acreditada como personal de la organización internacional en el registro del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Sala considera que la categoría profesional de la demandante es la de auxiliar administrativa y no existe «ningún dato que permita admitir que sus funciones abarcaran las que se corresponden con el desarrollo de la actuación pública de la organización».

Igualmente rechaza el motivo relativo a la existencia del mecanismo alternativo de resolución de conflictos que exige el art. 35 de la Ley Orgánica 16/2015, dados los términos «tan vagos, genéricos e imprecisos con los que está redactado el art. 44 de los estatutos y reglamento del personal de la ICCAT», donde se establece que «podrían aplicarse subsidiariamente» los estatutos de la FAO. Ello significa que «no es en modo alguno automática e incondicionada, sino que se le atribuye una naturaleza puramente potestativa, con la que parece dejarse al unilateral arbitrio de la ICCAT» tal posibilidad. Tampoco aparece la menor referencia a esta cuestión en el acuerdo de colaboración firmado en 1973 entre la FAO y la ICCAT, no siendo esta un organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas (ONU), como la FAO, y no consta que la ICCAT haya suscrito con Naciones Unidas un acuerdo que le permita someter al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas las controversias con su personal. Ello, a juicio del órgano judicial, impide considerar que la ICCAT disponga de un sistema alternativo de resolución de controversias laborales con los miembros de su personal, para hacer valer la inmunidad de jurisdicción ante los tribunales españoles, que, por consiguiente

serán los competentes para conocer de esta clase de reclamaciones, con arreglo a lo dispuesto en el art. 21.1, en relación con el art. 25, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Finalmente, en cuanto a la falta de competencia del orden jurisdiccional social para conocer de la causa, dada la condición de funcionaria de la demandante, razón por la que correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa, también la Sala la desestima. La acción ejercitada en la demanda es la de extinción de la relación laboral ex art. 50 de la Ley del estatuto de los trabajadores, por lo que la normativa legal española de aplicación a los funcionarios no es en modo alguno trasladable a quienes prestan servicios para una organización internacional que se rige por sus propios estatutos y reglamentos de personal. A ello añade que, el art. 24 LOPJ, limita la competencia de la jurisdicción española en el orden contencioso-administrativo, pero no alude a las controversias relativas a la prestación de servicios en favor de empleadores extranjeros, como por el contrario así hace el art. 25 LOPJ para el orden social de la jurisdicción. Por lo demás, advierte que la utilización del término «funcionario» en la versión española de los estatutos y reglamentos de la ICCAT, así como que exista un registro en el Ministerio de Asuntos Exteriores de los empleados de las legaciones extranjeras y organizaciones internacionales con sede en España, no supone la atribución de la condición de funcionario. Por consiguiente, sin perjuicio de que una organización internacional atribuya la denominación de «funcionario» a todos sus empleados, «no supone en realidad que, en el caso de corresponder la competencia a la jurisdicción española, deba de atribuirse en favor de los órganos judiciales del orden contencioso administrativo, puesto que eso no quita que para la resolución de la controversia, haya de aplicarse la normativa laboral y residenciarse en consecuencia ante el orden social, en tanto que resulta absolutamente inviable trasladar al personal contratado por tales organismos la normativa de la función pública española, tal y como viene a ratificarlo la Ley Orgánica 16/2015 en sus arts. 10 y 35, en los que claramente habla de procesos relativos a contratos de trabajo y procesos laborales».

3. La organización internacional recurrente invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución motivada y fundada en derecho, entendiéndose que lo correcto habría sido reconocer la inmunidad de jurisdicción de que goza la ICCAT frente a la demanda presentada por doña Felicidad García Rodríguez, incurriendo tanto la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid como la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en una selección e interpretación arbitraria de las normas legales aplicables.

Así, entiende que a diferencia de los Estados, las organizaciones internacionales gozan de inmunidad absoluta de jurisdicción, «solo exceptuada en el caso de que la propia organización renuncie a ese privilegio en relación con un asunto determinado», como se pone de manifiesto en el art. 11 del Convenio de sede del ICCAT donde se establece: «La Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, sus bienes y haberes, donde quiera que se hallen, disfrutan de la inmunidad de jurisdicción, salvo en la medida en que la Comisión renuncie expresamente a ella en un caso determinado o si esta renuncia resultare de las cláusulas de un contrato. Queda entendido, sin embargo, que se necesitará una nueva renuncia para las medidas de ejecución». A la luz de dicha norma, resulta improcedente distinguir, como se hace en las resoluciones recurridas, entre actos *ex iure imperii* y actos *ex iure gestionis*, que solo es aplicable a los Estados; así como tampoco puede hacerse con el régimen de inmunidad condicionada que fija el art. 35.1 de la Ley Orgánica 16/2015.

En segundo lugar, subraya que de manera injustificada o bien se omite toda referencia o no se aplica debidamente la norma prevista en el referido art. 11 del Convenio de sede, aplicando, en cambio, los arts. 10 y 35.1 de la Ley Orgánica 16/2015, lo que comporta una selección arbitraria de las disposiciones normativas «que desconoce además abiertamente la regla que da preferencia a los tratados internacionales frente a las leyes posteriores».

Asimismo, atribuye a las resoluciones impugnadas la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), ya que si los tribunales consideraban que el art. 11 del Convenio de sede suscrito entre España y el ICCAT vulneraba el art. 24.1 CE, debieron plantear una cuestión de inconstitucionalidad, pero no dejarlo de aplicar.

Por todo ello, finaliza solicitando que se declare la nulidad de las sentencias impugnadas, para que se dicte una nueva resolución respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

4. El 1 de octubre de 2020 comparecieron ante la letrada de la administración de justicia del Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid doña Felicidad García Rodríguez y la ICCAT, manifestando haber alcanzado un acuerdo, según el cual la organización internacional reconoce la improcedencia del despido de su empleada y ofrece, en concepto de indemnización por despido, la cantidad de 170 000 € netos, con cuya percepción ambas partes se declaran completamente saldadas y finiquitadas por cualquier concepto, reconociendo la actora que no ha existido ninguna clase de daño moral, ni de otra índole derivados de cualquier tipo de conducta inapropiada del ICCAT y que la indemnización obedece exclusivamente al concepto de despido. Ambas partes se comprometen a no entablar reclamación alguna en ningún orden jurisdiccional o arbitral. Así, se extendió la correspondiente acta de conciliación, el mismo día se dictó decreto aprobando lo convenido.

5. Por providencia de 24 de noviembre de 2020, la Sala Segunda de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que, en el mismo concurre especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, se dirigió atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid, a fin de que remitieran certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 661-2016 y al procedimiento ordinario núm. 937-2015, respectivamente; debiendo el Juzgado de lo Social núm. 36 de Madrid emplazar a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso, para que pudieran comparecer en estas actuaciones, si así lo deseaban, excepto a la parte recurrente en amparo.

6. Mediante escrito registrado el 28 de diciembre de 2020, doña Felicidad García Rodríguez se personó en las actuaciones, bajo la asistencia letrada de doña Melina Perugini Kasanetz, informando a la Sala Segunda del Tribunal Constitucional del acuerdo entre las partes concluido el 1 de octubre de 2020 que, según sostiene, «zanjaba definitivamente el proceso, en el que ambas partes se comprometían a nada más pedir ni reclamar por concepto alguno [...], por lo que entendemos que habiéndose resuelto el conflicto no cabe la sustanciación del presente recurso y la prosecución del mismo es contraria a lo pactado y resulta temeraria». Se instaba a la Sala a que, antes de realizar más actuaciones, «se pronuncie sobre existe un óbice procesal para la continuidad del presente recurso, instando a la parte contraria para que desista de su recurso, resultando temerario que no haya desistido del mismo, por lo que en caso de no hacerlo se solicita condena por temeridad y se solicita así mismo costas por la presente actuación e alegaciones y personación». Se alega, en último término, que habiéndose sometido la ICCAT de forma voluntaria a la jurisdicción de los tribunales españoles, «y concretamente de aquel cuya competencia en su día cuestionó, [...] difícilmente puede seguir poniéndola en entredicho», por medio del recurso de amparo interpuesto.

7. En fecha 5 de febrero de 2021, la ICCAT formuló alegaciones frente al anterior escrito en sentido favorable a que se continuara la sustanciación del presente recurso de amparo. Para ello aduce, en primer lugar que al acceder a la aprobación del acuerdo con

doña Felicidad García Rodríguez «no ha consentido someterse a la jurisdicción de los tribunales españoles», y «no puede, pues, interpretarse como una renuncia implícita a la inmunidad de jurisdicción y ejecución que a la ICCAT otorga su Convenio de sede», toda vez que los actos de los letrados de la administración de justicia carecen de naturaleza jurisdiccional. En segundo término insiste en que el acuerdo transaccional no ha supuesto la satisfacción extraprocesal del recurrente y, con ello, la pérdida de legitimación activa. A su juicio, el recurrente mantiene un interés legítimo en obtener un pronunciamiento de fondo (ATC 458/2006, de 18 de diciembre, FJ 3), consistente en que se revoquen las resoluciones impugnadas, que la despojan «de una parte relevante del estatuto jurídico que el ordenamiento jurídico le confiere por su condición de organización internacional», al interpretar incorrectamente el contenido y posición en el sistema de ese tratado internacional, lo que proporcionaría a la ICCAT «un beneficio indiscutible e individualizado». Por otro lado, sostiene que, manteniendo el recurso, la ICCAT no estaría infringiendo los términos del acuerdo. Finalmente, advierte que, aunque se desistiera del recurso, continuaría existiendo un interés general en su sustanciación, como se desprende del hecho de que se haya apreciado la concurrencia de una especial trascendencia constitucional, respecto del recurso de amparo promovido.

8. El Ministerio Fiscal presentó alegaciones por escrito, de 26 de marzo de 2021, en sentido desfavorable a la estimación de la demanda de amparo.

Tras compendiar los acontecimientos procesales que consideró de interés al caso y concretar los aspectos más relevantes de la pretensión de la demandante, señala que el objeto del presente recurso consiste en dilucidar si los órganos jurisdiccionales, cuyas resoluciones se impugnaron, han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la organización internacional recurrente (art. 24.1 CE), en su vertiente relativa al derecho a obtener una resolución fundada en derecho, así como también del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por la inaplicación del art. 11 del Convenio de sede suscrito entre España y el ICCAT, efectuando una selección arbitraria de las normas legales aplicables al caso, y sin haber planteado una cuestión de inconstitucionalidad.

Antes de analizar el fondo de la cuestión, el fiscal verifica la concurrencia de los óbices procesales invocados. Así, frente a la aparente pérdida sobrevenida de objeto del recurso por causa del acuerdo extraprocesal suscrito entre las partes, no considera satisfechas las condiciones que se exigen para la aplicación de esta causa de terminación (STC 184/2008, de 22 de diciembre, FJ 2), dado que «no han sido los propios órganos judiciales los que han reparado directamente la lesión alegada ante este tribunal, ni ha desaparecido el acto origen del proceso de amparo y sobre todo considerando que existe un interés general objetivo en la resolución del pleito en el sentido expresado en la providencia que admite el recurso por la especial trascendencia constitucional, pues la decisión que se tome puede servir de referente en cuanto a las posibilidades para interpretar las cláusulas de inmunidad de los convenios o acuerdos entre España y las organizaciones internacionales tras la aprobación de la Ley Orgánica 16/2015, en relación con la doctrina asentada sobre las controversias entre los Estados y el personal de sus embajadas en España, a la vista de la evolución del entendimiento de la inmunidad de jurisdicción que resulta de la normativa y jurisprudencia internacionales», interés general que no se ve afectado por el puntual reconocimiento de la jurisdicción española en el acuerdo.

Por el contrario, para el fiscal concurre el óbice de falta de denuncia previa de la vulneración [art. 44.1 c) LOTC], relativa al hecho de que no se planteara una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11 del Convenio de sede del ICCAT, en lugar de inaplicar este precepto al caso, como base de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), pues nada se adujo en el escrito de interposición del recurso de casación. Subsidiariamente, de atribuir la vulneración a la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, se habría incurrido en un segundo óbice procesal, por falta de agotamiento de la vía judicial ordinaria al no haber planteado la

recurrente el oportuno incidente excepcional de nulidad de actuaciones contra la mencionada sentencia [art. 44.1 a) LOTC].

A continuación, analiza la doctrina constitucional aplicable al caso, alcanzando las siguientes conclusiones:

(i) Respecto al carácter absoluto de la inmunidad de jurisdicción que corresponde al ICCAT, a juicio del fiscal no es función del Tribunal Constitucional determinarla, siendo la fijación del grado de inmunidad de esa organización internacional una cuestión de legalidad ordinaria, que corresponde resolver a los tribunales ordinarios.

(ii) Identificado el canon de constitucionalidad aplicable al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como derecho a una resolución motivada y jurídicamente fundada, sostiene que no cabe calificar como arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurso en un error patente la selección de normas aplicables que han realizado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Tribunal Supremo. Tampoco entiende vulnerado ese canon de constitucionalidad, al haberse interpretado que el art. 11 del Convenio de sede no establece una inmunidad de jurisdicción absoluta para todo tipo de actuaciones de la organización y con independencia de las funciones del puesto de trabajo que se desempeñe. Así, es incorrecto que no se pueda diferenciar entre actos *iure imperii* y actos *ex iure gestionis*, situándose entre esos últimos los relativos a los contratos de trabajo de trabajadores administrativos, pues esta distinción se contiene en el art. 13 del Convenio de sede al diferenciar entre bienes e ingresos vinculados directamente al cumplimiento de los fines de la organización y otros. Y se manifiesta en el diverso tratamiento jurídico que se depara al personal diplomático y administrativo de la organización, según lo previsto en los arts. 12 a 22 del Convenio. Por otro lado, tampoco resulta ilógico utilizar la normativa y jurisprudencia sobre el personal de embajadas y consulados para ayudar en esa interpretación, al que se remite puntualmente en el propio Convenio de sede.

Desde otra perspectiva, el fiscal hace hincapié en la doctrina constitucional relativa al derecho de acceso a la jurisdicción, en virtud de la cual deben interpretarse con el principio *pro actione* y, por consiguiente, de modo restrictivo las norma limitadoras de esa vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como sería el referido art. 11 del Convenio, que, de aplicarse según la amplia lectura que propone la recurrente, impediría a la trabajadora demandante en el proceso laboral el acceso a los jueces y tribunales españoles.

(iii) Finalmente, en cuanto a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), el Ministerio Fiscal expresa su discrepancia con la recurrente, toda vez que los tribunales no dejan de aplicar el art. 11 del Convenio por considerarlo inconstitucional, sino que meramente lo interpretan con arreglo a los criterios que ya se han calificado antes como no arbitrarios, irracionales o incursos en error patente, según los cuales la inmunidad de jurisdicción de la ICCAT no sería absoluta. A mayor abundamiento, entiende que de considerar que, en verdad, el precepto no se aplicó por estimarlo contrario a la Constitución, en cualquier caso resultaría aceptable dado el rango preconstitucional del Convenio de sede.

9. Por providencia de fecha 27 de mayo de 2021, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 31 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presente recurso tiene por objeto la sentencia núm. 919/2016, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso de suplicación núm. 661-2016, así como la sentencia núm. 146/2020, de 14 de febrero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 82-2017, interpuesto frente a la resolución precedente.

La demandante de amparo atribuye a las resoluciones impugnadas la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución motivada, entendiéndose que, de conformidad con lo previsto en el art. 11 del Convenio de sede suscrito entre España y la ICCAT, lo correcto jurídicamente habría sido reconocer la inmunidad de jurisdicción de que goza la organización internacional frente a la demanda presentada por doña Felicidad García Rodríguez, incurriendo tanto la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid como la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en una selección e interpretación arbitraria de las normas legales aplicables. Asimismo, se les imputa la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por haber inaplicado el art. 11 del Convenio de sede, en lugar de plantear una cuestión de inconstitucionalidad si los órganos jurisdiccionales albergaban dudas sobre su acomodo a la Constitución española.

El fiscal se opone y solicita la desestimación del recurso de amparo. Considera que no ha existido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) denunciada por la recurrente, pues no cabe calificar la motivación cuestionada de arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable o incurso en un error patente en cuanto a la selección e interpretación de las normas aplicables. Tampoco admite la infracción del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), toda vez que, frente a lo argumentado por la recurrente, no se ha inaplicado el mencionado art. 11 del Convenio, sino tan solo interpretado; y por cuanto, de entender cierta tal objeción, esa inaplicación resultaría aceptable al tratarse de una norma preconstitucional.

## 2. Análisis de las causas de inadmisión de la demanda de amparo.

Con carácter previo al análisis del fondo del asunto, resulta procedente verificar la eventual concurrencia de ciertos óbices procesales que, de estimarse, obstarían la continuación del presente enjuiciamiento. A saber: en primer término, la posible pérdida sobrevenida de objeto, a raíz del acuerdo transaccional concluido entre la demandante de instancia y la ICCAT. En segundo lugar, el incumplimiento del requisito de falta de denuncia previa de la infracción del derecho a proceso con todas las garantías [art. 44.1 c) LOTC]. Alternativamente al anterior motivo de inadmisión, la falta de agotamiento de la vía judicial ordinaria al no haber acudido al incidente excepcional de nulidad de actuaciones [art. 44.1 a) LOTC].

Una consolidada doctrina constitucional reconoce la desaparición sobrevenida de objeto como una de las formas de terminación del proceso constitucional cuando «las circunstancias posteriores a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia» (STC 52/2021, de 15 de marzo, FJ 2, véase también las SSTC 116/2020, de 16 de noviembre, FJ único, y 52/2019, de 11 de abril, FJ 2, entre otras decisiones). Dicha pérdida de objeto «queda referida a los casos en los que o bien los propios órganos judiciales han reparado directamente la lesión alegada ante este tribunal, o bien ha desaparecido el acto o la causa origen del proceso de amparo, ya que en cualquiera de ellos carecería de sentido un pronunciamiento estimatorio al no existir la lesión del derecho fundamental invocada, salvo que, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que siguieran haciendo precisa nuestra respuesta (por todas, STC 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 3)» (STC 185/2008, de 22 de diciembre, FJ 2; también la STC 73/2018, de 5 de julio, y toda la doctrina en ella citada).

En cuanto a esta cuestión, el acuerdo transaccional alcanzado por las partes del proceso ordinario puso término al litigio laboral, que dio origen a la presente demanda de amparo, y que no tendría ningún efecto sobre la situación creada por tal acuerdo la eventual anulación de las sentencias impugnadas. Sin embargo, como acertadamente expone el Ministerio Fiscal, estimamos procedente seguir con la sustanciación del presente amparo, pues no han sido los propios órganos jurisdiccionales los que han puesto remedio a la lesión alegada; tampoco ha desaparecido el acto origen del recurso de amparo, pero sobre todo, existe un interés general objetivo, traducido en la causa de

especial trascendencia constitucional apreciada por este tribunal, dado que la solución que ahora se alcance puede resultar de utilidad en orden a interpretar las cláusulas de inmunidad de jurisdicción, incluidas en convenios o acuerdos suscritos entre España y las organizaciones internacionales, tras la promulgación de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales celebradas en España.

En relación con el segundo grupo de óbices, efectivamente se constata que la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías con fundamento en la omisión de plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11 del Convenio de sede del ICCAT no fue denunciada hasta la formalización de la demanda de amparo, con lo que o bien hemos de considerar incumplido el requisito de denuncia previa de la misma [art. 44.1 c) LOTC], de entender que la lesión fue causada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pues nada se dice sobre ello en el recurso de casación; o bien se habría incurrido en una falta de agotamiento de la vía judicial ordinaria, por haber obviado el planteamiento del oportuno incidente excepcional de nulidad de actuaciones, de entender causada la infracción constitucional en la propia decisión del Tribunal Supremo. Las razones expuestas nos han de llevar a inadmitir y, por consiguiente, desestimar el recurso interpuesto por este motivo.

3. Doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a una resolución motivada y jurídicamente fundada y el privilegio de inmunidad de jurisdicción de los Estados y las organizaciones internacionales.

Con carácter general, sobre el significado de derecho a la tutela judicial efectiva en su faceta de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, este tribunal entiende que constituye una garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos, «lo que implica que (i) la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, y (ii) la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, esto es, que el fundamento de la decisión sea la aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable, no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan solo una mera apariencia (así, SSTC 31/2013, de 12 de marzo, FJ 3, o 48/2014, de 7 de abril, FJ 3)» (STC 3/2019, de 14 de enero, FJ 6, entre otras muchas). Pronunciamiento reiterado, al que se suman otras declaraciones entre las que queremos destacar la atinente a que «el derecho reconocido en el art. 24.1 CE no garantiza la corrección jurídica de la interpretación y aplicación del Derecho llevada a cabo por los jueces y tribunales, pues no existe un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las normas, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales» (STC 46/2020, de 15 de junio, FJ 3).

También por lo que al derecho de acceso a la jurisdicción, (art. 24.1 CE) se ha puesto de relieve que el canon de constitucionalidad aplicable resulta del principio *pro actione*, que no supone que deba optarse por la interpretación más propicia a la admisión del acto de postulación de entre todas las posibles, pero sí proscribire interpretaciones excesivamente formalistas o rigoristas de los criterios de admisión. En otras palabras, «que, dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, 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 impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo 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. Esto implica la exigencia de que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de ella impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad (así, SSTC 112/2019, de 3 de octubre, FJ 4; 80/2020, de 15 de julio, FJ 3, y 89/2020, de 20 de julio, FJ 3)» (STC 141/2020, de 19 de octubre, FJ 3, también la más reciente STC 63/2021, de 15 de marzo, FJ 3). Habiéndose admitido entre las causas impeditivas la falta de competencia jurisdiccional (STC 141/2020, de 19 de octubre, FJ 3).

En cuanto al derecho a un proceso con todas las garantías con el fundamento expuesto en el recurso de amparo y sin perjuicio de la inadmisión del motivo por el que se denuncia su vulneración, esta se produciría como consecuencia de la no aplicación por un tribunal ordinario de una norma postconstitucional, con rango de ley, por considerarla contraria a la Constitución o, en su caso, al Derecho de la Unión Europea, en lugar de plantear la oportuna cuestión de inconstitucionalidad ante el tribunal o cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, respecto de lo primero, es efectivamente doctrina de este tribunal el que «los órganos de la jurisdicción ordinaria no pueden inaplicar una ley postconstitucional vigente sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, pues al hacerlo incurren en exceso de jurisdicción de conformidad con los arts. 153 a) y c) y 163 CE, en la medida en que interpretan preceptos y normas de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad (STC 173/2002, FJ 7), y vulneran además las garantías procesales del art. 24 CE, pues aunque pueda resultar esa decisión judicial ‘aparente o formalmente motivada’ no es, sin embargo ‘una resolución fundada en Derecho’ resultando así ‘lesiva de las garantías del proceso debido’ y provocando ‘indefensión’ a la parte recurrente (por todas, STC 177/2013, de 21 de octubre, FJ 8, con cita de otras)» (STC 1/2017, de 16 de enero, FJ 3). Como también es doctrina consolidada que «[r]esulta contrario al derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), dejar de aplicar una norma interna (tenga esta o no rango de ley) sin plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando exista una ‘duda objetiva, clara y terminante’ sobre esa supuesta contradicción [SSTC 58/2004, FFJJ 9 a 14; 232/2015, FJ 5 a)]» (STC 37/2019, de 26 de marzo, FJ 4).

Por el contrario, se ha reconocido la posibilidad de que los tribunales ordinarios puedan declinar la aplicación de una norma legal para aplicar en su lugar un precepto contenido en un tratado internacional, así como también podrán inaplicar normas preconstitucionales. En este sentido, declaramos que «[e]l marco jurídico constitucional existente erige, pues, al control de convencionalidad en el sistema español en una mera regla de selección de derecho aplicable, que corresponde realizar, en cada caso concreto, a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria. Como viene estableciendo de forma incontrovertida la jurisprudencia previa, la determinación de cuál sea la norma aplicable al caso concreto es una cuestión de legalidad que no le corresponde resolver al Tribunal Constitucional sino, en principio, a los jueces y tribunales ordinarios en el ejercicio de la función jurisdiccional que, con carácter exclusivo, les atribuye el artículo 117.3 CE (por todas SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3, y 102/2002, FJ 7). En síntesis, la facultad propia de la jurisdicción para determinar la norma aplicable al supuesto controvertido se proyecta también a la interpretación de lo dispuesto en los tratados internacionales (STC 102/2002, FJ 7), así como al análisis de la compatibilidad entre una norma interna y una disposición internacional. Ello supone que, en aplicación de la prescripción contenida en el artículo 96 CE, cualquier juez ordinario puede desplazar la aplicación de una norma interna con rango de ley para aplicar de modo preferente la disposición contenida en un tratado internacional, sin que de tal desplazamiento derive la expulsión de la norma interna del ordenamiento, como resulta obvio, sino su mera inaplicación al caso concreto. La admisión de la posibilidad de que una norma con rango legal sea inaplicada por órganos de la jurisdicción ordinaria ha sido admitida por este tribunal en aplicación del principio de prevalencia (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20

de junio, y 127/2016, de 7 de julio), en lo que hace al control de constitucionalidad de normas preconstitucionales (STC 11/1981, de 8 de abril), y a la hora de determinar las relaciones entre las fuentes internas de rango legal y las normas de Derecho comunitario derivado (por todas SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3; 145/2012, de 2 de julio, FJ 2, y 118/2016, de 23 de junio, FJ 3)» (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6). Será tarea del Tribunal Constitucional «a través del recurso de amparo constitucional, revisar la selección del derecho formulada por los jueces ordinarios en determinadas circunstancias bajo el parámetro del artículo 24.1 CE, que garantiza ‘que el fundamento de la decisión judicial sea la aplicación no arbitraria ni irrazonable de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente con relevancia constitucional, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan solo una mera apariencia (por todas, SSTC 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6, y 308/2006, de 23 de octubre, FJ 5)’ (STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 4)» (*ibidem*).

En lo que respecta al tratamiento de la inmunidad de jurisdicción, en particular, en materia de controversias surgidas en el contexto de relaciones laborales, la doctrina constitucional queda acotada a la predicable de los Estados extranjeros y de su personal, donde se pone en conexión tal privilegio con el derecho a la tutela judicial efectiva, habiendo declarado que «aun cuando el régimen de inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros no resulte contrario en principio al derecho fundamental sobredicho, una indebida extensión de su ámbito por parte de los tribunales ordinarios sí conllevaría una violación de ese derecho» (STC 176/2001, de 17 de septiembre, FJ 2). Y sigue, «[c]omo este tribunal ha tenido la ocasión de manifestar, el art. 21.2 LOPJ y las normas de Derecho internacional público a la que tal precepto remite, no imponen una regla de inmunidad absoluta de ejecución de los Estados extranjeros, sino que permiten afirmar la relatividad de dicha inmunidad, conclusión que se ve reforzada por la propia exigencia de la efectividad de los derechos que contienen el art. 24 CE y por la *ratio* de la inmunidad, que no es la de otorgar a los Estados una protección indiscriminada, sino la de salvaguardar su igualdad e independencia. Por consiguiente, la delimitación del alcance de tal inmunidad debe partir de la premisa de que, con carácter general, cuando en una determinada actividad o cuando en la afectación de determinados bienes no esté empeñada la soberanía del Estado extranjero, tanto el ordenamiento internacional como, por remisión, el ordenamiento interno desautorizan que se inejecute una sentencia; en consecuencia, una decisión de inejecución supondría en tales casos una vulneración del art. 24.1 CE (SSTC 107/1992, de 1 de julio, FJ 4; 292/1994, de 27 de octubre, FJ 3, y 18/1997, de 10 de febrero, FJ 6). Por lo tanto, la relatividad de la inmunidad de la ejecución de los Estados extranjeros se asienta en la distinción entre bienes destinados a actividades de *iure imperii* (es decir, en las que está empeñada la soberanía del Estado) y bienes destinados a actividades de *iure gestionis* (o lo que es lo mismo, actividades en las que el Estado no hace uso de su potestad de imperio y actúa de la misma manera que un particular)» (*ibidem*).

Tal doctrina, en lo que al presente recurso de amparo concierne puede sintetizarse en las siguientes proposiciones: (i) obtener una resolución fundada en derecho constituye una garantía frente a la arbitrariedad de los poderes públicos, pero no asegura la corrección jurídica de la interpretación y aplicación del derecho; (ii) el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, excluye criterios de admisión excesivamente formalistas o rigoristas, que impidan el enjuiciamiento del fondo del asunto, si bien resulta aceptable como causa de inadmisión la falta de competencia jurisdiccional; (iii) el derecho al debido proceso se infringe cuando un tribunal ordinario deniega la aplicación de una norma con rango de ley postconstitucional por considerarla contraria a la Constitución, en lugar de plantear cuestión de inconstitucionalidad; aunque sí que podrán declinar la aplicación de una norma legal para aplicar una disposición recogida en un tratado internacional, pues a ellos les corresponde la interpretación de lo

dispuesto en tales instrumentos. Igualmente están facultadas para considerar derogado un precepto preconstitucional en virtud de la disposición derogatoria tercera CE, sin necesidad de acudir al art. 55.2 LOTC o tratándose de normas preconstitucionales; (iv) y, finalmente, que la regla de inmunidad de jurisdicción como causa impeditiva del derecho de acceso a la jurisdicción tiene un carácter relativo y su operatividad depende de la naturaleza de los actos objeto de control, excluyéndose aquellos vinculados a actividades de mera gestión.

#### 4. Aplicación de la doctrina constitucional al caso concreto.

Expuestos los criterios constitucionales a los que debemos sujetarnos para dirimir la presente litis, procede analizar la respuesta dada por los órganos jurisdiccionales, cuyo razonamiento es cuestionado por la organización internacional recurrente.

Los argumentos contenidos en la demanda de amparo parten de una afirmación claramente cuestionable: que la ICCAT goza de inmunidad absoluta, derivada de la previsión contenida en el art. 11 del instrumento de ratificación del Convenio de sede entre España y la ICCAT, firmado el 29 de marzo de 1971. En esta norma se dispone que «[l]a Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, sus bienes y haberes, donde quiera que se hallen, disfrutan de la inmunidad de jurisdicción, salvo en la medida en que la Comisión renuncie expresamente a ella en un caso determinado o si esta renuncia resultare de las cláusulas de un contrato. Queda entendido, sin embargo, que se necesitará una nueva renuncia para las medidas de ejecución». En definitiva, considera que a la ICCAT no le sería aplicable la distinción que, en atención a la naturaleza de la actividad sometida a escrutinio, ha venido siendo empleada con los Estados al objeto de alcanzar el oportuno punto de equilibrio entre semejante privilegio y la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de derecho de acceso a la jurisdicción.

En este punto, hay que subrayar que, como indicamos en el apartado precedente, la interpretación de lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por España constituye una cuestión de estricta legalidad que corresponde resolver a los tribunales ordinarios, siendo tarea este tribunal verificar que «el fundamento de la decisión judicial sea la aplicación no arbitraria ni irrazonable de las normas que se consideren adecuadas al caso» (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6).

En tal sentido, se debe avanzar que la selección de disposiciones efectuada, tanto por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo es adecuada, al tratarse de normas relevantes para la resolución de la controversia planteada. En la sentencia resolutoria del recurso de suplicación, esa normativa comprende regulaciones relativas al régimen de inmunidad y al personal que trabaja para la ICCAT, como son el art. 11 del Convenio de sede del ICCAT, el art. 44 de los estatutos y reglamento de personal del ICCAT y, por remisión de este, el art. 23.4 los estatutos del personal de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); así como disposiciones españolas, tales como el art. 35.1 la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales celebradas en España, y el 25.1 LOPJ.

A esas disposiciones, el Tribunal Supremo añade las siguientes: el art. XI del Convenio internacional para la conservación del atún del Atlántico, de 14 de mayo de 1966, ratificado por España el 6 de marzo de 1969; el acuerdo de colaboración entre la FAO y la ICCAT de 1973; la Convención de las Naciones Unidas sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, de 2 de diciembre de 2004, y los arts. 9.1, 21 y, de nuevo, 25 LOPJ; cuya relevancia se deriva del hecho de referirse expresamente a la organización internacional recurrente, por haber sido citadas por esta en su recurso de casación o por regular la competencia jurisdiccional de los tribunales españoles en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. Como puede

fácilmente apreciarse, ninguna de las normas seleccionadas por los órganos judiciales puede tacharse de ajena a la controversia suscitada.

Basta una lectura conjunta de tales normas, para comprobar que todas ellas son aplicables a la controversia suscitada y que, por consiguiente ninguna arbitrariedad se ha cometido en la selección de la normativa aplicable. Otro tanto ha de decirse su interpretación y aplicación al caso enjuiciado y, en particular, respecto del alcance relativo, que no absoluto, de la inmunidad que se debe reconocer a la ICCAT, contrariamente a lo que la organización internacional deriva del art. 11 del Convenio de sede.

En las sentencias impugnadas, tal conclusión nace de la aplicación a las organizaciones internacionales, al igual que a los Estados, de la distinción entre actos *iuri imperii* y actos *iure gestionis*, a efectos de determinar el alcance de esa inmunidad de jurisdicción en los términos expuestos en el fundamento precedente. Coinciden ambos tribunales en que una controversia suscitada por el despido de la trabajadora demandante en instancia, quien desarrolla tareas meramente administrativas, en ningún caso puede afectar a los fines propios de la organización y, por consiguiente, se inscribe dentro de la segunda categoría de actos *iure gestionis*, que no gozan de ese privilegio. En igual sentido se han pronunciado tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 23 de marzo de 2010, asunto *Cudak c. Lituania*, y de 29 de junio de 2011, asunto *Sabeh el Leil c. Francia*), como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (en la sentencia de 19 de julio de 2012, asunto C-154/11, *Ahmed Mahamdia c. República Argelina Democrática y Popular*).

Aunque la recurrente cuestiona ese argumento, reivindicando un trato diferente de las organizaciones internacionales, en particular, de la ICCAT, y los Estados, de manera que «[l]a entera actuación de las organizaciones internacionales, o bien implica el ejercicio de los poderes y competencias que le han sido atribuidas, o bien es una actuación *ultra vires* y por lo tanto inválida», son varios los argumentos que se pueden oponer para rechazar esta objeción, atendiendo a la propia normativa de la ICCAT. De un lado, el art. 1 del Convenio de sede, dedicado al reconocimiento de personalidad jurídica propia y capacidad de obrar y procesal de la organización internacional no limita su validez a que se trate de actuaciones vinculadas al ejercicio de sus funciones. De otro, el art. 13 del Convenio de sede declara exentos de impuesto y gravámenes exclusivamente los bienes e ingresos «obtenidos y vinculados directamente al cumplimiento de las finalidades propias», lo que presupone la existencia de otros. El mismo Convenio de sede utiliza conceptos aplicables a los Estados, en cuanto el trato que se confiere a sus representaciones diplomáticas, al remitirse al régimen de privilegios que se reconoce a las sedes de aquellas (art. 4.3); o respecto de los privilegios e inmunidades aplicables a los altos funcionarios de la organización, que será el propio de los diplomáticos extranjeros (arts. 15, 16, 19 y 21). Habida cuenta esto último, como destaca el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, «utilizar normativa y jurisprudencia sobre el personal de embajadas y consulados, para ayudar en la interpretación del sentido que haya de darle a la inmunidad de jurisdicción del art. 11, no resulta asimismo ilógico, irracional o absurdo, ni supone un error conceptual patente, como se pretende en la demanda de amparo».

Amén de lo anterior, en los arts. 15 a 22 del Convenio se distingue entre el personal diplomático de la organización y el meramente administrativo o expertos, reconociéndoles distintas clases de inmunidad, hasta su efectiva denegación bajo determinadas circunstancias.

En definitiva, del Convenio de sede no se desprende un tratamiento unívoco de la inmunidad, ni para todos los actos, ni para todas las personas que trabajan para la ICCAT, no pudiendo tacharse de arbitraria o irracional la interpretación del art. 11 del convenio efectuada por las sentencias impugnadas.

Desde la perspectiva de la trabajadora demandante, el canon de constitucionalidad aplicable comporta el rechazo de interpretaciones injustificadamente restrictivas del derecho de acceso a la jurisdicción. A tales efectos la recurrente considera improcedente

la aplicación de la previsión contenida en el segundo párrafo del art. 35.1 de la Ley Orgánica 16/2015, en la que se condiciona la inmunidad de jurisdicción en «procesos del ámbito laboral relativos a miembros del personal de las organizaciones internacionales» a la existencia «de un mecanismo alternativo de resolución de la controversia, ya esté previsto en el tratado constitutivo, los estatutos, el reglamento interno o en cualquier otro instrumento aplicable de las organizaciones internacionales»; pues, de la expresión con que comienza ese apartado («[e]n ausencia de acuerdo internacional bilateral o multilateral aplicable») y de una interpretación sistemática de los dos párrafos en que se estructura ese precepto, se desprende, según opina, la prevalencia de la cláusula de inmunidad exclusión del art. 11 del Convenio de sede.

Las resoluciones impugnadas desdican esa lectura, toda vez que, ausente otra regulación y como se ha observado por la organización internacional a lo largo del procedimiento, la única vía de resolución de la controversia sería la que pudiera proporcionar los estatutos y reglamento de personal de la FAO, a los que se remite el art. 44 de los estatutos y reglamento de la ICCAT, donde se regula el régimen jurídico del personal de la organización internacional. Una reglamentación que los tribunales critican por resultar vaga e imprecisa, y por establecer un mecanismo aparentemente potestativo al establecer, literalmente, que las mencionadas normas de la FAO «podrían aplicarse subsidiariamente» a «aquellas cuestiones no previstas de manera específica». Además como destaca la sentencia del Tribunal Supremo, no consta dato alguno para considerar que la ICCAT haya suscrito el acuerdo específico con las Naciones Unidas aceptando la competencia del Tribunal Administrativo, al que se reconduce la competencia para conocer de las reclamaciones en materia de personal de los organismos especializados de esa organización internacional, en general, entre los que se encuentra la FAO, con arreglo al art. 2.5 del estatuto del Tribunal Administrativo de la ONU.

En semejantes términos, una aplicación extensiva del régimen de inmunidad del art. 11 del Convenio de sede, como la que propone la organización internacional demandante, limitaría improcedentemente el libre acceso a la jurisdicción de la trabajadora demandante en instancia, que solo dispondría de la posibilidad de acudir a ciertos remedios, cuya virtualidad no es clara. Un razonamiento como el precedente para descartar que la ICCAT goce de inmunidad absoluta de jurisdicción de acuerdo con la legislación española y las normas de Derecho internacional público y, en consecuencia, para atribuir el conocimiento de la demanda a los juzgados y tribunales españoles, de acuerdo con lo prescrito en los arts. 21.1 y 25 LOPJ, no resulta arbitrario, irracional o incurso en error patente, en modo alguno.

Para concluir, queremos exponer una breve reflexión acerca de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) también denunciado, que se fundamentaba en el hecho de no haberse aplicado una norma con rango de ley, por su supuesta inconstitucionalidad, en lugar de plantear la oportuna cuestión ante este tribunal. No se cuestiona en este caso la inconstitucionalidad de la ley que determina la competencia para resolver la controversia planteada, sino que de lo que se trata es de su inaplicación al caso concreto. Esto último es lo que efectivamente se plasma en las resoluciones impugnadas de acuerdo con los criterios expuestos a lo largo de este fundamento jurídico, que, como se ha hecho hincapié, no resultan ni arbitrarios, ni irracionales, ni evidencian la comisión de un error patente.

Por todo lo razonado, se desestiman las quejas formuladas por la ICCAT relativas a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 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

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico frente a la sentencia núm. 919/2016, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y la sentencia núm. 146/2020, de 14 de febrero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno.–Encarnación Roca Trías.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.