

Pues bien, antes de proceder a dar una respuesta a esta última alegación, conviene precisar algunos extremos aludidos en la demanda de amparo. Se trata, ante todo, de recordar que de la regulación legal del recurso de apelación en el procedimiento abreviado no se infiere, en modo alguno, que no se trate de una plena jurisdicción. Como ello es notorio, la demandante, que no lo discute, vuelca el peso de su argumentación en la vertiente fáctica advirtiendo de la deriva del recurso hacia una especie de recurso de puro derecho en aquellos supuestos en los que, como en el presente, no se realice el acto de la vista oral.

Ahora bien, es preciso en este punto poner de manifiesto que, conforme al art. 795.3 L.E.Crim., todo recurrente, esto es, tanto el apelante como el apelado (SSTC 23/1985, 169/1990), podrá pedir la práctica de diligencias de prueba lo que, caso de ser admitidas, hará preceptiva una vista oral (art. 795.7 L.E.Crim.); que, de estimarse ello necesario para la correcta formación de una convicción fundada, la propia Audiencia podría en todo caso acordar (art. 795.6 L.E.Crim.); y que, de esta configuración legal de la apelación en el procedimiento abreviado no se deriva *per se* indefensión constitucional alguna por cuanto no siempre resultará necesaria la celebración de la vista oral. Por ello, se ha dicho, que de la falta de tal acto procesal resulte o no indefensión será cuestión únicamente determinable a la vista del concreto supuesto planteado (ATC 318/1995, fundamento jurídico 2.º).

6. Procede, pues, analizar las circunstancias del caso a fin de alcanzar una conclusión final acerca de la pretendida existencia de la tacha aducida. Pues bien, de las actuaciones resulta que, en el presente supuesto, ninguna de las partes propuso práctica de prueba alguna, ni el Ministerio Fiscal al formular el recurso de apelación contra la resolución absolutoria acordada en la instancia, ni la demandante al impugnarlo (SSTC 43/1997, 172/1997). Tampoco hubo expresa solicitud de celebración de vista oral, por parte de la demandante, a fin de ser oída por el Tribunal. En estas circunstancias resulta ocioso proseguir el enjuiciamiento de la denuncia aquí examinada ya que quien no ha solicitado la práctica de la prueba ni la celebración de juicio oral ante el órgano *ad quem* no puede luego invocar la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías por falta de intermediación, oralidad y contradicción en la fase de apelación.

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 presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.

16563 Sala Primera. Sentencia 121/1999, de 28 de junio de 1999. Recurso de amparo 2.017/1996. Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que inadmitió recurso de casación en interés de Ley interpuesto por una Federación sindical frente a la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional sobre pretensión de anulación de efectos económicos previstos en Resolución del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones que acordó el nombramiento de funcionarios de carrera en el Cuerpo Ejecutivo Postal y de Telecomunicaciones. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de recurso no lesiva del derecho; carencia de legitimación del sindicato recurrente. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.017/96, interpuesto por la Federación Sindical Estatal del Transporte, las Comunicaciones y el Mar de Comisiones Obreras (FETCOMAR-CC.OO.), Sector de Correos y Telégrafos, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Albacar Medina y defendido por el Letrado don Miquel Josep Serra Comella, contra la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1996, por la que se declara la inadmisión del recurso de casación en interés de la Ley (núm. 3.669/93) interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) de la Audiencia Nacional, de 2 de febrero de 1993. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de mayo de 1998, doña María Luz Albacar Medina, Procuradora de los Tribunales y del Sector de Correos y Telégrafos de la Federación Estatal Sindical del Transporte, las Comunicaciones y el Mar de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1996, que declara la inadmisión del recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 1993, desestimatoria de la pretensión de anulación de los efectos económicos previstos en la Resolución de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 15 de septiembre de 1989, por la que se procedía al nombramiento de funcionarios de carrera en el Cuerpo Ejecutivo Postal y de Telecomunicación.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Sentencia el 2 de febrero de 1993 resolviendo el recurso contencioso-administrativo núm. 501.741/90, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don José Antonio Perra González y otros 690 relacionados en el encabezamiento de esta Sentencia, contra la resolución de la Secretaría General de Comunicaciones, dictada por delegación, de 30 de julio de 1990, que desestima los recursos de reposición interpuestos contra otra resolución anterior de la misma Secretaría, también dictada por delegación, por la que se nombran funcionarios de carrera en el Cuerpo Ejecutivo Postal y de Telecomunicación a los funcionarios procedentes de los Cuerpos Auxiliares de Correos y Auxiliares de Telecomunicaciones que figuran en la relación definitiva de accedidos, por ser dichas resoluciones, en los extremos examinados, conformes con el Ordenamiento Jurídico.»

b) Con fecha 25 de junio de 1993, el Sindicato de Correos, Telecomunicación y C.P.A. de Comisiones Obreras interpuso ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso de casación en interés de la Ley contra dicha Sentencia (núm. 3.669/93). Por lo que se refiere a la cuestión atinente a la legitimación activa del sindicato recurrente, en el escrito de interposición se indicaba que éste es una entidad o corporación que ostenta la representación y defensa de intereses de carácter general ex art. 7 de la Constitución Española, teniendo interés legítimo en el asunto por cuanto lo que se ventila en el proceso afecta a un número indeterminado de funcionarios de Correos, que son trabajadores, algunos de ellos afiliados a la central sindical recurrente, a los que representa el Sindicato.

c) Previos los trámites procesales oportunos, la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó Sentencia el 16 de febrero de 1996, por la que se declaró la inadmisión del recurso al apreciarse falta de legitimación activa de la entidad entonces actora y recurrente. Reiterando la doctrina jurisprudencial al respecto, el órgano judicial señala que el art. 102 b) 1 L.J.C.A. no permite extender la legitimación para interponer este recurso a los sujetos privados, individuales o colectivos, cualquiera que sea la forma asociativa que adopten, «por la sencilla razón de que en este orden jurisdiccional el recurso de casación en interés de Ley tiene como único objetivo poner coto a interpretaciones judiciales del ordenamiento jurídico gravemente dañosas para el interés general y erróneas, interés general que por definición sólo puede representar la Administración pública que tenga interés legítimo en el asunto».

3. El Sindicato solicitante de amparo alega que la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1996 vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), fundando el recurso en las razones que seguidamente se exponen en lo sustancial:

a) El reconocimiento constitucional de los sindicatos, así como la ubicación sistemática de dicho reconocimiento en el Título Preliminar de nuestra Ley fundamental (art. 7 C.E.), ponen de manifiesto su especialísima consideración dentro de la conformación de nuestro Estado.

Una primera conclusión que cabe extraer del art. 7 C.E. es la de que los sindicatos contribuyen, trascendiendo su originaria naturaleza corporativa, a la formación de la voluntad popular, cumpliendo con ello una función política. De este modo, lo dispuesto en el mencionado precepto se ve ampliado y desarrollado en otros lugares del texto constitucional, reconociéndose el dere-

cho a la negociación colectiva (art. 37.1 C.E.), a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluyendo la huelga (arts. 28.2 y 37.2 C.E.), a participar en la empresa y en las instituciones de la Seguridad Social (art. 129 C.E.), así como a colaborar con el Gobierno en la planificación económica (art. 131.2 C.E.). Estas previsiones constitucionales deben conducir, a juicio del Sindicato recurrente, a rechazar la equiparación, contenida en el fundamento de Derecho primero de la Sentencia impugnada, de las organizaciones sindicales con otras figuras asociativas, pues falta en éstas la vocación pública y colectiva de defensa de intereses más generales propia de aquéllas.

La participación institucional de los sindicatos, contemplada, entre otras, en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, les dota de una especial consideración, alejándolos de su configuración como defensores exclusivamente de los intereses profesionales. En este sentido, se sostiene que de dicha participación institucional se derivan efectos jurídicos en la esfera no sólo de los trabajadores, sino también para el conjunto de la población, como sucede, v. gr., en los propios servicios públicos. Ciertamente, como se indica en la Sentencia impugnada, los sindicatos no son Administración Pública, pero de esta constatación no cabe extraer sin más, en opinión del Sindicato solicitante de amparo, la conclusión de que se trata de simples asociaciones de carácter privado que no defienden intereses generales.

b) Sostiene la Central sindical actora que el contraste entre las Corporaciones de Derecho Público y los sindicatos permite apreciar con mayor claridad la contradicción existente en la argumentación empleada en la Sentencia impugnada. A diferencia de lo que sucede con dichas Corporaciones, en el caso de los sindicatos no existe la adscripción forzosa, pero coinciden con aquéllas, como mínimo, en la defensa de los intereses de sus miembros. En otro plano, de igual modo que los Colegios Profesionales velan por la profesión ejercida por sus miembros, los sindicatos participan en la regulación y seguimiento de multitud de aspectos económicos y sociales que trascienden a sus propios afiliados. Esta comparación pone de relieve la desproporción que resulta del reconocimiento de legitimación activa, para interponer el recurso de casación en interés de la Ley en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, a las Corporaciones y su negación a los sindicatos, en particular a los más representativos, pues el distinto tratamiento procesal no se corresponde ni con su posición en el seno del ordenamiento jurídico ni con la relevancia constitucional de éstos.

Invocando la doctrina constitucional iniciada con la STC 70/1982, se destaca la vocación hacia los intereses generales, o al menos corporativos, de los sindicatos. Lo que debe conducir a una especial consideración pública de éstos frente a cualquier asociación de carácter estrictamente privado.

Por otra parte, entiende el Sindicato recurrente que la tesis aquí defendida se vería plasmada en un buen número de normas y convenios supraestatales, entre los que se mencionan los siguientes ejemplos: art. 123 del Tratado de la Unión Europea, sobre la participación sindical en el Fondo Social Europeo; art. 10 de la Carta Social Europea, referido a la participación en la formación profesional; art. 7 de la Constitución de la O.I.T., que contempla la presencia de pleno derecho de los sindicatos en el Consejo de Administración de la Organización; Convenios de la O.I.T. núms. 151 y 154, en materia de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública; art. 4 del Convenio de la O.I.T.

núm. 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo, y art. 11 del Convenio de la O.I.T. núm. 156, en relación con los trabajadores con responsabilidades familiares.

c) La condición de más representativo del Sindicato recurrente refuerza la tesis sustentada acerca de la defensa por el mismo de intereses generales, aunque éstos sean de los trabajadores en un sentido amplio y genérico.

Partiendo de la invocada condición de la organización sindical actora, se refuta la caracterización, contenida en la Sentencia impugnada, del sindicato como defensor de los intereses particulares de los funcionarios afectados. En primer lugar, se recuerda, al respecto, que la excepcional naturaleza del recurso de casación en interés de la Ley impediría la modificación de las situaciones jurídicas individuales derivadas de la Sentencia *a quo*. En segundo lugar, se subraya que el fin perseguido con la interposición del recurso inadmitido era el restablecimiento de la legalidad vigente, interés que alcanza a más funcionarios de los personados en el proceso. Ese restablecimiento únicamente podía asegurarse mediante la interposición del recurso por una central sindical que tenga la consideración de más representativa en el ámbito nacional, pues resulta inimaginable que la Administración Pública, parte demandada en el proceso, defienda en este caso un interés general que le es contrario.

Se invoca la STC 118/1983 para destacar que la función de las organizaciones sindicales no es la de representación unitaria de los trabajadores, correspondiéndoles bien una labor de defensa de los intereses generales de los trabajadores. Sin embargo, la Sentencia impugnada parece confundir ambos planos, considerando a Comisiones Obreras portavoz representativo de intereses particulares de un colectivo de trabajadores.

d) Finalmente, se recuerda que la Sentencia impugnada no es una resolución aislada en relación con la doctrina mantenida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En concreto, desde el 26 de abril de 1994, la citada Sala viene reiterando su doctrina de que sólo las Administraciones Públicas están legitimadas para apreciar si una Sentencia resulta o no dañosa para el interés general.

Esta doctrina parte del reconocimiento de que la literalidad del art. 102 b) 1 L.J.C.A. no está exenta de confusión. Aceptado este presupuesto, el precepto en cuestión debiera haberse interpretado en sentido favorable a la admisión del recurso, sin perjuicio de los límites legales de admisibilidad. No habiéndose hecho así, se habría conculcado el derecho del Sindicato a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.).

Por todo ello, se solicita el otorgamiento del amparo demandado, anulando la Sentencia impugnada, por ser contraria al mencionado derecho fundamental y ordenando la admisión del recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el Sindicato Comisiones Obreras, Sector de Correos y Telégrafos, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) de la Audiencia Nacional, de 2 de febrero de 1993, dictada en el recurso núm. 501.741/1990.

4. Mediante providencia de 27 de mayo de 1996 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.5 LOTC, conceder a la representación procesal del Sindicato recurrente un plazo de diez días para que, dentro de dicho término, presentara el poder que acredita su representación, con sus correspondientes copias [art. 49.2 a) LOTC], así como una certificación acreditativa de la fecha de notificación de la Sentencia recurrida, a efectos del cómputo del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC.

5. Por escrito registrado el 29 de mayo de 1996, al que se acompañó poder original con sus correspondientes copias, la representación procesal del Sindicato recurrente comunicó que había solicitado del Tribunal Supremo la expedición de la certificación requerida en el proveído antes reseñado, sin que se hubiera hecho entrega de la misma.

En un nuevo escrito registrado el 7 de junio de 1996, acompañado de copia sellada de la solicitud de expedición y remisión de testimonio de la Sentencia impugnada, formulada ante el Registro General del Tribunal Supremo, la representación procesal del Sindicato recurrente solicitó ampliación del plazo para dar cumplimiento al requerimiento ejecutado.

6. Por nuevo proveído de 17 de junio de 1996, la Sección Segunda acordó conceder un nuevo plazo de diez días para que, dentro del mismo, se presentara la certificación requerida por la providencia de 27 de mayo de 1996, haciéndose la advertencia de que transcurrido dicho plazo sin haberse recibido la documentación interesada, o sin acreditarse que, no obstante haberse urgido su entrega al órgano judicial, éste no la había expedido, se decretaría la inadmisión del presente recurso de conformidad con lo prevenido en el art. 50.5 LOTC.

7. El día 28 de junio de 1996 se presentó nuevo escrito de la parte, al que se acompañaba copia de la reiteración de la solicitud formulada ante el Registro General del Tribunal Supremo, solicitando la suspensión del requerimiento efectuado.

Finalmente, el 5 de julio de 1996 se dio cumplimiento al mencionado requerimiento, mediante la aportación de la certificación de la Sentencia recurrida, con expresión de la fecha de notificación de la misma a los demandantes, que había tenido lugar el 23 de abril de 1996.

8. Mediante providencia de 4 de noviembre de 1996 la Sección Segunda de este Tribunal tuvo por recibida la mencionada certificación, acordando admitir a trámite la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resultare de los antecedentes y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al Tribunal Supremo y a la Audiencia Nacional para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso de casación núm. 3.669/93 y del recurso contencioso-administrativo núm. 501.741/90, interesando, al propio tiempo, se emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, por aparecer ya personado, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

El 19 de noviembre de 1996 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de personación del Abogado del Estado.

9. Por nuevo proveído de 16 de diciembre de 1996, la Sección Primera de este Tribunal tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, al tiempo que se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado. Asimismo, de conformidad con el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al Sindicato solicitante de amparo para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

10. Mediante escrito registrado el 30 de diciembre de 1996 el Abogado del Estado procedió a evacuar el trámite conferido.

Su oposición al otorgamiento del amparo solicitado se fundamenta en las alegaciones que seguidamente se sintetizan:

a) Como cuestión previa, el Abogado del Estado señala que no es posible determinar con exactitud qué entidad sindical es la que ha interpuesto el presente recurso. Así, mientras que en el encabezamiento de la demanda se menciona al «Sindicato Comisiones Obreras, Sector de Correos y Telégrafos», el poder presentado aparece otorgado por alguien que actúa en nombre de «organización profesional denominada Federación Sindical Estatal del Transportes, las Comunicaciones y el Mar de CC.OO. (FETCOMAR-CC.OO.)». Por otro lado, el poder que se acompañó al escrito de interposición del recurso de casación en interés de la Ley aparece otorgado por quien dice ser Secretario general del Sindicato de Correos, Telecomunicación y C.P.A. (siglas que no se sabe a qué corresponden) de Comisiones Obreras, aunque obra en virtud de poder conferido por otra persona, que dice ser Secretario general de la Federación Sindical Estatal del Transportes, las Comunicaciones y el Mar de CC.OO. (FETCOMAR-CC.OO.).

b) En relación con el objeto del amparo, y aunque en la demanda no aparece claramente expresado, apunta el Abogado del Estado que cabe entender que se reprocha a la Sentencia impugnada el haber efectuado una interpretación arbitrariamente restrictiva de la cláusula de legitimación contenida en el art. 102 b) 1 L.J.C.A. y, concretamente, de la expresión «las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto».

Al respecto, se señala que la resolución judicial recurrida se inserta dentro de una línea jurisprudencial que, expuesta de manera sintética, no considera legitimados para interponer el recurso de casación en interés de la Ley a los sujetos privados, como son los sindicatos de trabajadores, por entender que sólo lo están las Administraciones Públicas en sentido propio y las Corporaciones de Derecho Público, en la medida en que ejercen potestades administrativas. Frente a lo pretendido por la entidad solicitante de amparo, el análisis de esta doctrina ha de ceñirse a la *ratio decidendi* de la Sentencia impugnada, esto es, si la calidad de persona jurídica de Derecho privado excluye, sin más, la legitimación para interponer el meritado recurso. Y ello, con independencia de que se trate de personas de Derecho privado que representan intereses de categoría o clase, como sucede con los trabajadores, o, en el caso concreto, con los empleados de Correos. Evidentemente, no resulta posible entrar a examinar otras posibles causas de inadmisión concurrentes, v. gr., no haber expresado en el escrito de interposición la doctrina que se pretendía fuera fijada por el Tribunal Supremo.

c) Para el Abogado del Estado, la inadmisión declarada no ha supuesto lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva, pues en el presente caso no se encuentra implicado el derecho de acceso a la jurisdicción. Se trata de la interposición de un recurso que tiene un efecto puramente doctrinal, en cuanto que está destinado a establecer una determinada doctrina jurisprudencial distinta del criterio sostenido en la resolución judicial impugnada, por entenderse que dicho criterio es erróneo y gravemente dañoso para el interés general, configurándose ambos requisitos como presupuestos materiales de la legitimación para interponer el recurso de casación en interés de la Ley, de carácter subsidiario respecto de la casación ordinaria y de la casación para la unificación de doctrina.

Sentado esto, el Abogado del Estado entiende que el criterio hermenéutico empleado en la resolución judicial impugnada resulta fundado y racional. Si el recurso

de casación en interés de la Ley se interpone frente a Sentencias en las que se plasma un criterio no sólo erróneo sino, además, gravemente dañoso para el interés general, parece razonable, y conforme con el art. 24.1 C.E., sostener que sólo estarán legitimadas para promoverlo aquellas instancias portadoras de ese mismo interés general dañado por la resolución recurrida. A mayor abundamiento, la interpretación de los requisitos procesales efectuada en la resolución judicial ahora impugnada encuentra apoyo suficiente en la Exposición de Motivos de la Ley 10/1992, debiendo reputarse una interpretación fiel al texto y perfectamente razonable y razonada sobre la base de una bien fundada visión de conjunto del recurso de casación en interés de la Ley, que se caracteriza por acentuar la consideración de que la Sentencia objeto del recurso se funde en un criterio gravemente dañoso para el interés general.

Seguidamente, afirma el Abogado del Estado que no procede equiparar el requisito de legitimación contenido en el art. 102 b) 1 L.J.C.A. con la previsión, literalmente idéntica, recogida en el art. 28.1 b) del mismo texto legal, y cuyas limitaciones han sido superadas como consecuencia de una jurisprudencia elaborada a la luz de la Constitución y particularmente atenta a las exigencias derivadas de su art. 24.1. En el primero de los preceptos mencionados, las mismas palabras deben ser interpretadas a la luz de un requisito que no figura en el art. 28.1 b) L.J.C.A.: el grave daño al interés general que se deriva del criterio contenido en la Sentencia recurrida. La decisión de dar primacía al requisito del grave daño al interés general corresponde adoptarla al Tribunal Supremo, por ostentar supremacía jurisprudencial en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 C.E.). Por otra parte, el art. 24.1 C.E. no garantiza la ampliación posible de la legitimación para acceder a los recursos (STC 37/1995) y, menos aún, para promover un recurso que tiende, exclusivamente, a la depuración doctrinal.

En conclusión, la interpretación que del art. 102 b) 1 L.J.C.A. hace la Sentencia impugnada —en coherencia con otros muchos pronunciamientos del Tribunal Supremo al respecto— de la legitimación de Corporaciones y Entidades es, ciertamente, restrictiva, pero perfectamente fundada y razonable y, por ende, absolutamente respetuosa con el art. 24.1 C.E.

d) A continuación aborda el Abogado del Estado la interpretación de la cláusula «interés general», a efectos de legitimación para interponer el recurso de casación en interés de la Ley.

Al respecto, señala que la línea argumental seguida en el escrito de demanda por el sindicato solicitante de amparo procede *pars pro toto*, al confundir los intereses económicos y sociales de los trabajadores, cuya promoción y defensa corresponde a los sindicatos, con los «intereses generales». Sin embargo, en nuestro ordenamiento constitucional la expresión «interés general» es el trasunto de los conceptos «bien común» o «bien público»; de tal forma que la referencia a la condición de general del interés no supone designación de un interés compartido por un número indefinido de personas, un simple interés de clase o categoría por amplio que sea, sino un interés cualitativamente distinto, el interés de la comunidad política como un todo. A juicio del Abogado del Estado, así lo acredita la lectura del Texto constitucional, cuyo art. 103.1 C.E. hace del interés general fundamento legitimador de las actuaciones de la Administración. A su vez, el art. 128.1 subordina toda la riqueza al interés general, que engloba a todas las categorías o clases sociales. Igualmente, la regulación de la utilización del suelo ha de hacerse «de acuerdo con el interés general» (art. 47), el Estado puede dictar leyes de armonización, cuando así lo exija el «interés

general» (art. 150.3) y, en fin, el «interés general» debe ser protegido mediante la coerción estatal cuando una Comunidad Autónoma atente gravemente contra él (art. 155.1 C.E.).

El Abogado del Estado señala que, no obstante la relevancia constitucional de los sindicatos de trabajadores, consecuencia de la importancia de las funciones que cumplen en una sociedad democrática (SSTC 11/1981 y 70/1982), ello no empece su caracterización como asociaciones, personas jurídicas de Derecho privado resultantes del libre ejercicio de una libertad fundamental asociativa (art. 28.1 C.E.). El interés que representan no es general ni a *parte subiecti*, pues se limita a los trabajadores, ni a *parte obiecti*, pues se refiere a los intereses económicos y sociales. Buena prueba de ello es que, en el presente caso, se intente hacer pasar por gravemente dañoso para el interés general lo que sólo perjudica a los intereses económicos —o, más ampliamente, funcionariales— de un grupo de empleados públicos. En tal sentido, el escrito de demanda identifica el interés general que se pretende preservar, el «restablecimiento de la legalidad vigente», con las posiciones defendidas por una parte y no con la doctrina y fallo de la resolución judicial frente a la que se pretendía recurrir en interés de la Ley.

e) Tampoco resulta de recibo el supuesto «agravio comparativo» que el sindicato solicitante de amparo sufriría por comparación con las Corporaciones de Derecho público. Estas son personas jurídicas de Derecho público, de origen legal, y ejercen potestades administrativas, razón esta última por la que reciben la consideración de Administraciones públicas. Por contra, los sindicatos son personas jurídicas de Derecho privado, tienen su origen en el ejercicio de un derecho fundamental de libertad (art. 28.1 C.E.) y no ejercen potestades administrativas. A mayor abundamiento, el Abogado del Estado indica que la transformación de los sindicatos en auténticas Corporaciones de Derecho público es consecuencia de la aplicación de la denominada doctrina corporativista, que floreció en los regímenes autoritarios de algunos países europeos, entre ellos el nuestro (arts. 24.1 y 27.16 y 17 de la Ley sindical de 17 de febrero de 1971). Finalmente, destaca que la legitimación reconocida a las Corporaciones de Derecho público para interponer el recurso de casación en interés de la Ley se limita exclusivamente a su dimensión pública, al ejercicio de potestades administrativas, como la disciplinaria.

f) En cuanto al carácter de «más representativo» del Sindicato, resulta irrelevante a la hora de reconocerle legitimación para interponer el recurso en cuestión, pues la existencia de un interés general del que sería portador el Sindicato no está en función de la mayor o menor representatividad de la Central sindical. Tampoco la participación institucional de los sindicatos en la Administración pública puede entenderse que transmita a las centrales una función de defensa y servicio a los intereses generales.

En su consecuencia, el Abogado del Estado solicita la denegación del amparo. Asimismo, interesa la subsanación del defecto relativo a la identificación de la entidad que insta la concesión de aquél, pues, de no hacerse así, procedería declarar terminado el procedimiento, con archivo de las actuaciones (art. 50.5 LOTC).

11. Mediante providencia de 20 de enero de 1997, la Sección Primera de este Tribunal acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.5 LOTC, conceder a la parte actora un plazo de diez días para que subsanara el defecto, puesto de manifiesto por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, relativo a su identificación.

12. La representación procesal del Sindicato recurrente evacuó el trámite conferido mediante escrito

registrado el 31 de enero de 1997. En dicho escrito se señala que la recurrente es la Federación Sindical Estatal del Transporte, las Comunicaciones y el Mar, de Comisiones Obreras (FETCOMAR-CC.OO.), en la que se integra, como órgano, la Organización Sindical de Correos y Telégrafos, dándose cuenta, por otro lado, de las sucesivas transformaciones organizativas habidas desde 1979. Consecuentemente, se solicita que se tenga por subsanado el defecto padecido en la identificación y representación y por demandante de amparo a la Federación Sindical Estatal del Transporte, las Comunicaciones y el Mar, de Comisiones Obreras (FETCOMAR-CC.OO.), Sector de Correos y Telégrafos.

13. El 11 de enero de 1997 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones de la parte actora. En él, tras recordarse que es objeto del presente recurso únicamente la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1996, sin que se discuta la que se considera errónea resolución de la Audiencia Nacional, frente a la que se interpuso en su día recurso de casación en interés de la Ley, se destaca la relevancia constitucional de la cuestión debatida. Concretamente, la representación procesal del sindicato solicitante de amparo califica de inconstitucional la inadmisión del recurso decretada por la precitada Sentencia, por cuanto se funda en la falta de legitimación de los sindicatos para interponer el recurso en cuestión, siendo así que el art. 102 b) L.J.C.A. les reconocería dicha legitimación procesal.

La Central sindical actora aduce, en defensa de su tesis, el desempeño de funciones de representación de intereses generales o corporativos, que trascienden al ámbito privado. A su juicio, a ello no se opone la estructura y funcionamiento de tipo asociativo-privado, por ser esta cuestión ajena a lo dispuesto en el art. 102 b) L.J.C.A., que no atribuye a las Entidades o Corporaciones la legitimación procesal discutida en función de sus elementos organizativos, sino de acuerdo con la representación que ostenten y la defensa que en su actuación realicen de intereses generales o corporativos. La conceptualización constitucional de los sindicatos (contenida en los arts. 7, 37.1 y 2, 28.2, 129 y 131.2 C.E.) no deja lugar a dudas respecto de qué representación ostentan y qué intereses defienden, por lo que no es adecuada su equiparación, efectuada por la Sentencia impugnada, con las asociaciones, que son, estrictamente, personas jurídico-privadas.

Se insiste en que, en opinión del Sindicato actuante, con la errónea doctrina de la Sentencia impugnada se produciría una manifiesta contradicción en el acceso al recurso de casación en interés de la Ley entre las Corporaciones de Derecho público y los sindicatos más representativos, contradicción que no se corresponde, por otra parte, con la literalidad del art. 102 b) 1 L.J.C.A., de donde cabe deducir con claridad la legitimación procesal de los sindicatos. Una lectura en paralelo del citado precepto y del art. 28.1 b) L.J.C.A. pondría de manifiesto que las entidades que ostentan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo son algo distinto de las Entidades, Corporaciones o Instituciones de Derecho público.

Admitiendo que el art. 102 b) 1 L.J.C.A. presenta una redacción confusa, entiende el Sindicato solicitante de amparo que, por las razones ya apuntadas, debería haberse hecho una interpretación de dicho precepto más favorable para el recurrente. Por el contrario, la interpretación restrictiva efectuada ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), razón por la que reitera la concesión del amparo solicitado y el restablecimiento del derecho fundamental afectado.

14. El día 29 de enero de 1997 se registró el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Este interesa el otorgamiento del amparo solicitado, por las razones que a continuación se exponen:

a) El hecho de tratarse de una cuestión relativa al acceso a los recursos, y no a la jurisdicción, no autoriza a considerarla ajena al art. 24.1 C.E., de tal suerte que si la interpretación efectuada en la resolución judicial fuera manifiestamente errónea o contraria a la doctrina del supremo intérprete de la Constitución correspondería a este Tribunal restaurar el derecho fundamental vulnerado.

Pues bien, la afirmación vertida en la Sentencia impugnada, conforme a la cual, el interés general, por definición, sólo puede ser representado por la Administración, choca con la doctrina establecida en la STC 143/1991, en cuyo fundamento jurídico 5.º se señala que la satisfacción de los intereses sociales o interés público no se identifica, necesariamente, con el interés administrativo. Tampoco puede aceptarse sin reservas la consideración, igualmente recogida en la Sentencia impugnada, de que el único objetivo del recurso de casación en interés de la Ley sea poner coto a interpretaciones judiciales gravemente dañosas al interés general. En tal sentido, la STC 111/1992, que amplía la finalidad de la norma a la corrección de resoluciones gravemente dañosas y erróneas, puso el énfasis más en el error patente que en el interés general.

b) A la afirmación de que los sindicatos son sujetos meramente privados, contraponen el Ministerio Fiscal la doctrina sentada por este Tribunal, entre otras, en la STC 101/1996, en cuyo fundamento jurídico 3.º se declara que es posible reconocer el principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores. Esta misma Sentencia califica a los sindicatos como «componente básico o institución esencial del sistema constitucional español, caracterización que funcionalmente se despliega en el conjunto de atribuciones que tiene encomendadas, aglutinadas en torno a la idea de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios».

De todo ello, se deduce al entender del Ministerio Fiscal, que los sindicatos tienen constitucional y legalmente encomendada la defensa de intereses corporativos, a los que se alude expresamente en el art. 102 b) 1 L.J.C.A. Por otra parte, como quiera que el interés legítimo en el resultado del proceso es indudable, a tenor de la doctrina contenida en la STC 101/1996, el amparo debería ser otorgado, declarándose la nulidad de la Sentencia recurrida, con retroacción de actuaciones hasta el momento de dictar nueva Sentencia, en la que no se aprecie la falta de legitimación activa del Sindicato recurrente.

15. Mediante providencia de 7 de mayo de 1999 se señaló el día 10 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia, día en el que se inició el trámite que ha finalizado hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto de la presente resolución determinar si la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1996, que inadmitió el recurso de casación en interés de la Ley núm. 3.669/93, interpuesto por la Federación Sindical Estatal del Transporte, las Comunicaciones y el Mar, de Comisiones Obreras (FETCOMAR-CC.OO.), Sector de Correos y Telégrafos, vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la entidad actora.

La inadmisión decretada es el resultado de la aplicación al caso de una doctrina jurisprudencial, constantemente mantenida por la Sección sentenciadora, sobre el art. 102 b) 1 L.J.C.A., entonces vigente, según la redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, doctrina plasmada, entre otras, en las Sentencias de 30 de abril de 1994 (recurso núm. 318/93), 26 de septiembre de 1994 (recurso núm. 6.958/93), 10 de enero de 1995 (recurso núm. 3.184/94), 2 de marzo de 1995 (recurso núm. 5.237/94) y 30 de enero de 1996 (recurso núm. 4.345/94); con posterioridad a la resolución ahora impugnada, baste mencionar la Sentencia de 5 de diciembre de 1997 (recurso núm. 7.316/96). Esta doctrina se funda en una interpretación del expresado precepto que niega que la ruptura del monopolio que a este respecto reconocía al Abogado del Estado el antiguo art. 101 L.J.C.A., ruptura llevada a cabo por la citada Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, permita extender la legitimación activa a los sujetos privados, individuales o colectivos, cualquiera que sea la forma asociativa que adopten, incluidos los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, aunque no sean meras asociaciones de las permitidas por el art. 22 de la Constitución, y a pesar de cumplir muy relevantes funciones de representación de intereses profesionales. En resumen, esta doctrina jurisprudencial limita la legitimación activa para la interposición del recurso a los entes públicos territoriales y a aquellas entidades o corporaciones que adopten una personificación pública y se configuren como tales entes públicos, en tanto ejerzan potestades o funciones públicas, y en cuanto las ejercen.

La central sindical solicitante de amparo discrepa de dicha interpretación, al entender que vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.). A juicio de la entidad actora, que cita al efecto los arts. 7 y 28.1 C.E., resulta indiscutible la participación de los sindicatos en la promoción de los intereses generales, así como su vocación para la defensa de esos mismos intereses o, cuando menos, de los intereses corporativos, a los que expresamente se hace mención en el art. 102 b) 1 L.J.C.A. Entiende reforzada tal tesis por la condición de más representativo del Sindicato recurrente.

El Abogado del Estado solicita la denegación del amparo por entender que no ha existido lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva, pues la inadmisión acordada no impidió el acceso a la jurisdicción y el art. 24.1 C.E. no garantiza, conforme a la doctrina sentada en la STC 37/1995, legitimación activa para promover un recurso que tiende, exclusivamente, a la depuración doctrinal. Examinado el alcance de la expresión «interés general», entiende el Abogado del Estado que la resolución judicial impugnada, si bien resulta ciertamente restrictiva, no puede ser reputada como irrazonable o arbitraria, por lo que ha de considerarse respetuosa para con el art. 24.1 C.E.

Por su parte, el Ministerio Fiscal se muestra favorable al otorgamiento del amparo. Señala, al efecto, que no es cierto que el interés general sólo pueda ser representado por la Administración, y que además los Sindicatos, que no son sujetos meramente privados, tienen constitucional y legalmente encomendada la defensa de intereses corporativos, con lo que se ven integrados en el tenor literal del art. 102 b) 1 de la L.J.C.A., entonces vigente.

2. Antes de abordar el examen del fondo de la cuestión suscitada en el presente proceso constitucional parece oportuno recordar, siquiera sea brevemente, la génesis y el sentido del recurso de casación en interés de la Ley en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El origen de dicho recurso se remonta, en el

concreto orden jurisdiccional al que ahora hemos de ceñir nuestras consideraciones, al Decreto de 8 de mayo de 1931. Esta norma reglamentaria, elevada a Ley por la de 18 de agosto, fijaba en 20.000 pesetas la cuantía de los recursos a efectos de la interposición del recurso de apelación. Paralelamente, y en declarada analogía con el recurso de casación en beneficio de la doctrina legal, se facultaba al Ministerio Fiscal para interponer recurso extraordinario de apelación ante la respectiva Sala del Tribunal Supremo frente a aquellas resoluciones de los Tribunales provinciales que, no alcanzando la citada cuantía, estimara gravemente dañosas y fundadas en una doctrina errónea. Por otro lado, se preveía expresamente que la Sentencia que resolviera el recurso en cuestión, que había de ser dictada por la Sala competente en pleno, fijaría la doctrina legal, dejando intacta la situación jurídica particular creada por el fallo que se recurriera. Estas mismas reglas se incorporaron con posterioridad a los arts. 21 y 77 del Texto Refundido de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952.

La apelación extraordinaria fue luego regulada en el art. 101 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956. De acuerdo con dicho precepto, únicamente el Abogado del Estado, «aunque no hubiera intervenido en el procedimiento», estaba legitimado para hacer uso de este remedio impugnatorio frente a las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales no susceptibles de apelación ordinaria, cuando estimara «gravemente dañosa y errónea» la resolución dictada. Por lo demás, el precepto reiteraba el carácter preferente de la tramitación de este tipo de recursos, la inalterabilidad de la situación jurídica particular derivada del fallo recurrido, la fijación de doctrina legal por la Sentencia que se dictara, así como la mayor amplitud del plazo para su interposición (tres meses, conforme al art. 101.2) frente al de la apelación ordinaria (cinco días *ex art.* 97).

La sustitución del recurso de apelación por el de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ya prevista por la L.O.P.J., fue abordada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, cuyo art. 7 introducía un nuevo art. 102 b) 1 en la L.J.C.A., que contenía la regulación, vigente en el momento de dictarse la Sentencia ahora impugnada, del recurso de casación en interés de la Ley. Este precepto, cuya interpretación por la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo es discutida en el presente proceso, extendió el ámbito de la legitimación activa para la interposición del recurso y refirió al interés general la estimación del grave daño de la doctrina establecida por la Sentencia recurrida. El tenor literal de dicho precepto era el siguiente: «El Abogado del Estado, así como las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, podrán interponer recurso de casación en interés de la Ley contra las Sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia no susceptibles de recurso de casación cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada».

En la actualidad, los recursos de casación en interés de la Ley se encuentran regulados en los arts. 100 y 101 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por lo que se refiere a la concreta cuestión aquí analizada, dichos preceptos amplían el número de sujetos legitimados para la interposición del recurso, incluyendo no sólo a las entidades o corporaciones (a las que dichos preceptos se refieren en iguales términos que la normativa anterior, derivada

de la Ley 10/1992), sino también al Ministerio Fiscal, a «la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto» y, según los respectivos casos, bien a la Administración General del Estado (art. 100) bien a la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 101). Por otra parte, se mantiene como requisito objetivo la fundamentación del recurso en la consideración de la resolución impugnada como «gravemente dañosa para el interés general y errónea».

La evolución histórica ahora referida pone de manifiesto la constante limitación normativa de la legitimación para la interposición del recurso, así como la inalterabilidad de la fuerza de cosa juzgada material de la resolución judicial impugnada. Igualmente, es de destacar que la introducción de la exigencia objetiva de que el grave daño ocasionado por el criterio contenido en la Sentencia recurrida se refiriese al interés general se produjo paralelamente a la ruptura del monopolio de la legitimación activa que, entre 1956 y 1992, había venido ostentando el Abogado del Estado.

3. Toda vez que el derecho a utilizar los recursos judiciales legalmente previstos contra las decisiones judiciales comprende tanto los recursos ordinarios como los extraordinarios, entre los que figura el recurso de casación en interés de la Ley (STC 111/1992, fundamento jurídico 4.º), interesa señalar, de manera sucinta, la doctrina constitucional acerca de la eventual vulneración del derecho fundamental invocado: derecho a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.) en su concreta vertiente de acceso a los recursos legalmente establecidos.

Al respecto, este Tribunal ha indicado que, así como el acceso a la jurisdicción es un elemento esencial del contenido del referido derecho fundamental, el sistema de recursos frente a las diferentes resoluciones judiciales se incorpora al derecho a la tutela judicial efectiva en la concreta configuración que reciba en cada una de las leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo a las Sentencias penales condenatorias (por todas, SSTC 37/1995, fundamento jurídico 5.º; 211/1996, fundamento jurídico 2.º; 62/1997, fundamento jurídico 2.º; 162/1998, fundamento jurídico 3.º; 218/1998, fundamento jurídico 2.º y 23/1999, fundamento jurídico 2.º). De tal suerte que, en tanto el principio hermenéutico *pro actione* despliega su plena operatividad cuando del acceso a la jurisdicción se trata, en el ámbito del acceso a los recursos —y al margen de la ya referida singularidad que representa el proceso penal— el control constitucional de las decisiones judiciales que declaran la inadmisibilidad del recurso ha de ceñirse a los cánones del error patente, la arbitrariedad o la manifiesta irrazonabilidad (de entre las más recientes, SSTC 162/1998, fundamento jurídico 3.º; 168/1998, fundamento jurídico 4.º; 192/1998, fundamento jurídico 2.º; 216/1998, fundamento jurídico 2.º; 218/1998, fundamento jurídico 2.º; 236/1998, fundamento jurídico 2.º y 23/1999, fundamento jurídico 2.º).

4. Pues bien, hemos de avanzar que, examinada la Sentencia impugnada a la luz de dichos cánones, debe rechazarse que la inadmisión del recurso de casación en interés de la Ley interpuesto en su momento por la Central sindical solicitante de amparo haya producido vulneración alguna del derecho fundamental invocado.

No obstante, antes de expresar las razones en que se funda nuestra respuesta, resulta obligado precisar el sentido y alcance de las consideraciones formuladas en torno al recurso de casación en interés de la Ley en nuestra STC 111/1992, visto que esta Sentencia es invocada por el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones afirmando que la misma, en su fundamento jurídico 4.º,

amplía la finalidad de la norma a la corrección de resoluciones gravemente dañosas y erróneas, si bien poniendo el énfasis más en el error patente que en el interés general.

Frente a esta interpretación, no resultará ocioso advertir que en aquella ocasión no se efectuó pronunciamiento alguno sobre el problema de la extensión de la legitimación activa para la interposición del recurso, toda vez que la controversia versó sobre la incidencia que la extensión *ultra partes* (llevada a cabo en el trámite de ejecución de Sentencia) de una resolución judicial frente a la que se había promovido recurso extraordinario de apelación —tanto por el Gobierno de Navarra como por el Abogado del Estado— podía tener en el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración solicitante de amparo, el Gobierno de Navarra. Por otro lado, en el momento de producirse los hechos sometidos a nuestro examen se hallaba todavía vigente el art. 101 L.J.C.A. en su redacción originaria, que, como ya se ha subrayado en el fundamento segundo, reconocía legitimación activa exclusivamente al Abogado del Estado para interponer el citado recurso contra aquellas resoluciones judiciales que estimara gravemente dañosas y erróneas, debiendo referirse únicamente al mismo las consideraciones entonces expuestas.

5. El recurso de casación en interés de la Ley regulado por la L.J.C.A. de 1956, amén de su carácter subsidiario (en cuanto prevé su interposición respecto de sentencias no susceptibles de recurso de casación) es de naturaleza excepcional, tanto por la limitación normativa de los sujetos legitimados para su interposición, como por los efectos, puesto que las sentencias que se dicten sirven únicamente a la finalidad de la formación de jurisprudencia, dejando intacta la fuerza de cosa juzgada de la resolución judicial objeto de impugnación. La determinación agotadora de los sujetos legitimados para la interposición de este recurso trae causa de su caracterización como un medio impugnatorio de las resoluciones judiciales que ocasionan un perjuicio o gravamen en un interés que no es propio y exclusivo de la parte, sino de carácter general, y se identifica, precisamente, con el protegido por la norma cuya interpretación se discute.

La Sentencia impugnada, que se inserta, como ya se hizo constar, dentro de una corriente jurisprudencial consolidada, inadmitió el recurso de casación en interés de la Ley, interpuesto por el Sindicato demandante de amparo, al apreciar la falta de legitimación de éste. La argumentación de dicha Sentencia no contraviene el tenor literal del precepto legal citado, en el que expresamente se apoya, a partir del cual extrae una conclusión que no puede calificarse fruto del puro voluntarismo selectivo, irracional o absurdo. Antes bien, es posible apreciar en la resolución judicial impugnada la existencia de un discurso, cuyas líneas argumentales ya han sido sintetizadas, no carente de lógica y coherencia, fruto del cual es la negativa a reconocer legitimación a aquellas fórmulas organizativas que tengan su origen en un *pactum associationis*, limitándola a las Administraciones Públicas.

6. En relación con ello, alega el Sindicato demandante de amparo, que la doctrina en que se funda la inadmisión del recurso de casación en interés de la Ley, contenida en la Sentencia impugnada, supone una discriminación de trato para los Sindicatos con respecto a la denominada Administración corporativa, puesto que aquéllos participan en la regulación y seguimiento de multitud de aspectos económicos y sociales que trascienden a sus propios afiliados. Invocando la STC 70/1982, destaca que los sindicatos defienden intereses generales o, cuando menos, corporativos.

No existe tal discriminación de trato, ya que la presencia de la Administración corporativa en el expresado art. 102 b) 1. L.J.C.A. de 1956, según la reforma de la Ley 10/1992, se justifica en la medida en que las Corporaciones ejercen funciones públicas y se debe, por ello, a la condición de Administración Pública que en tal sentido ostentan, condición de la que carecen los Sindicatos. En definitiva, la legitimación de este tipo de entidades para entablar el recurso de casación en interés de la Ley se limita a aquellos supuestos en que el interés corporativo se identifica con el general que justificó su creación legal, esto es, con el interés general precisado en su Ley de creación. Ello explica que en la doctrina jurisprudencial de la Sala del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia recurrida en amparo, y de la que ésta se hace eco, se reconozca la legitimación a estas entidades cuando «ejerzan potestades o funciones públicas y en cuanto las ejercen» (Sentencia de 2 de marzo de 1995) o bien «cuando lo que intentan debatir es el correcto ejercicio de aquellas funciones públicas que les han sido atribuidas por el ordenamiento o delegadas expresamente por la Administración, como ocurre cuando ejercen la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial ... y, en general, cualquier otra competencia que normalmente es propia de aquélla» (Sentencia de 16 de febrero de 1996, que negó legitimación a determinado Colegio Oficial de Médicos, el cual, en relación con una convocatoria de concurso de traslado, actuaba «en defensa de los intereses profesionales de los colegiados, que son claramente intereses privados», según se dice en la referida Sentencia).

7. La exposición precedente pone de manifiesto que la interpretación de los requisitos procesales establecidos en el citado precepto, concretamente los relativos a la legitimación para interponer el recurso de casación en interés de la Ley, efectuada por la Sentencia recurrida, dictada por la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo, es una interpretación razonable, motivada y ajustada a los propios términos del expresado precepto. Por otra parte, y como es evidente, la limitación de la legitimación para la interposición de dicho recurso a las Administraciones Públicas no entraña por sí misma restricción de la función constitucional que, en el seno de nuestro ordenamiento jurídico, desempeñan los Sindicatos (art. 7 C.E.).

Así pues, hemos de concluir negando que se haya producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a un recurso legalmente previsto. Procede por ello la desestimación del presente recurso, con la consiguiente denegación del amparo solicitado.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmados y rubricados.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 2.017/96

La Sentencia estima que los Sindicatos, incluso los que poseen la consideración de «más representativos», carecen de legitimación para interponer el recurso de casación en interés de la Ley, previsto en el art. 102 b) 1 L.J.C.A. Mi discrepancia se basa en una idea distinta de lo que es un Sindicato, según acogen y regulan esta institución la Constitución Española y el resto de nuestro ordenamiento jurídico, así como las normas internacionales, con unas funciones propias, entre las que se encuentra la de intervenir, como actor, en el recurso en cuestión.

He aquí los argumentos con los que artículo mi tesis:

1. El Sindicato como persona jurídica representativa.—Con el fin de poder negar la legitimación al Sindicato, el Tribunal Supremo afirma que el art. 102. b) 1 L.J.C.A. no permite extenderla a los «sujetos privados, individuales o colectivos, cualquiera que sea la forma asociativa que adopten» (fundamento jurídico 1.º de la Sentencia de la Sala Tercera, Sección Primera, de 16 de febrero de 1996). Y la Sentencia de nuestra Sala considera acertada («no carente de lógica y coherencia») esa «negativa a reconocer legitimación a aquellas fórmulas organizativas que tengan su origen en un *pactum associationis*» (fundamento jurídico 5.º, *in fine*).

A mi entender, ni una ni otra caracterización del Sindicato son aceptables. Ni el Sindicato es un «sujeto privado», ni el Sindicato tiene su origen en un «pacto de asociación».

Se ha olvidado, al tomar el camino que juzgo erróneo, lo que este Tribunal Constitucional había dejado establecido en su STC 70/1982. Allí se define el Sindicato como «persona jurídica representativa». Ni es sujeto privado, ni el Sindicato resulta de un pacto de asociación.

Este Tribunal Constitucional precisó lo siguiente: «En la actualidad el fenómeno representativo se suele entender sobre la base genérica de la actuación de una persona en el lugar de otro, producida en virtud de lo dispuesto por la voluntad del representado o por la Ley. Sin embargo, esta formulación no se puede considerar como totalmente satisfactoria y es preciso introducir en ella algunas matizaciones, de manera que, al lado de la representación que tiene su base en la voluntad individual y aquella otra que deriva directamente de la Ley, pueda situarse la representación institucional, que realiza lo que algunos autores han llamado acertadamente la persona jurídica representativa» (STC 70/1982, fundamento jurídico 2.º).

La representación que tiene su base en la voluntad individual es, cabalmente, la que la Sentencia de la que estamos discrepando define ahora como fruto del *pactum associationis*, mientras que la representación que deriva directamente de la Ley corresponde a las Corporaciones de Derecho Público, también denominadas «Corporaciones sectoriales de base privada».

En la jurisprudencia constitucional, en definitiva, se había apreciado una representación institucional, que es la propia de los Sindicatos, que puede ser explícita o implícita: «Explícita —leemos en la STC 70/1982—, cuando la relación institucional se produce de modo voluntario, de manera que la adhesión a una institución comporta una aceptación de su sistema jurídico y, por tanto, de su sistema representativo, y una representación implícita cuando el ordenamiento jurídico confiere a un ente la defensa y gestión de los derechos e intereses de categorías o grupos de personas» (fundamento jurídico 2.º).

2. Funciones de los Sindicatos.— En distintas ocasiones se ha ocupado este Tribunal Constitucional de la legitimación de los Sindicatos para intervenir en los procesos en los que están en juego los intereses colectivos de los trabajadores. La jurisprudencia elaborada al respecto no se ha tenido en cuenta en esta última Sentencia de nuestra Sala.

En la STC 70/1982, habíamos anticipado: «El derecho constitucional de libertad sindical comprende no sólo el derecho de los individuos a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, sino asimismo el derecho a que los Sindicatos fundados —y aquéllos a los que la afiliación se haya hecho— realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, a las que se puede sin dificultad denominar “contenido esencial de tal derecho”. Por ello hay que entender que el derecho que reconoce el art. 28 de la C.E. es el derecho a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñan el papel y las funciones que a los Sindicatos de trabajadores reconoce el art. 7 de la Constitución» (fundamento jurídico 3.º).

En la STC 210/1994, y luego ratificado en la STC 101/1996, se abordó ya el tema de la legitimación procesal de los Sindicatos, con este razonamiento: «Los Sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (por todos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8 o art. 5, parte II Carta Social Europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este Tribunal, no descansa sólo el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los Sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional “no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado. Cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *ut singuli*, sean de necesario ejercicio colectivo” (STC 70/1982, fundamento jurídico 3.º), en virtud de una función de representación que el Sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento insita en el acto de afiliación que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva (SSTC 70/1982, 37/1983, 59/1983, 187/1987 ó 217/1991, entre otras). Por esta razón es posible reconocer en principio legitimado al Sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores» (fundamento jurídico 3.º, y STC 101/1996, fundamento jurídico 2.º).

La conclusión a que nuestro Tribunal llega es rotunda: el Sindicato está legitimado para accionar en cualquier proceso en que se consideren los intereses colectivos de los trabajadores. Nos hallamos, por consiguiente, en una fase de superación de la vieja idea del Sindicato, vigente a principios de siglo, cuando éste apareció como instrumento esencialmente reivindicativo. Ahora —y sin perder su tradicional papel reivindicativo— el Sindicato desempeña una función institucional en el sistema jurídico-político con presencia en ámbitos importantes de la política interna de los Estados y en los organismos internacionales. Los Sindicatos así entendidos, como Sindicatos de participación, actúan en favor del mantenimiento y consolidación del Estado Social que el art. 1.1 de la Constitución Española proclama, en cuanto tratan de favorecer el progreso del conjunto de los españoles.

De ahí que nuestro Tribunal haya calificado a los Sindicatos como «órganos básicos del sistema político» (SSTC 11/1981 y 18/1984).

3. El interés general y el interés administrativo.— Concebido el Sindicato en la forma que estoy exponiendo, salta a la vista que ostenta la representación y defensa de intereses de carácter corporativo, que es el mínimo exigido por el art. 102 b) 1 L.J.C.A., para conceder la legitimación; e, incluso, el Sindicato representa y defiende —a mi juicio— intereses generales.

Al mantener la tesis contraria, la Sentencia de la mayoría no ha prestado atención a lo que nuestro Tribunal advirtió en la STC 143/1991, a saber: que el interés público o general, no se identifica necesariamente con el interés administrativo (fundamento jurídico 5.º). Lo ha recordado bien el Fiscal al exponer sus alegaciones en el presente proceso de amparo, solicitando que éste sea concedido. E insiste asimismo el Ministerio Fiscal en que el objetivo del recurso de casación en interés de ley es poner coto a interpretaciones erróneas o gravemente dañosas al interés general, pero dando toda la importancia que corresponde a las primeras, a las que son fruto de un error patente (STC 111/1992).

En la Sentencia mayoritaria se sale al paso de la queja del Sindicato recurrente relativa a la discriminación que padece respecto a las corporaciones de Derecho Público, las cuales, como hemos apuntado antes, son corporaciones sectoriales de base privada. La respuesta que se da en la Sentencia (fundamento jurídico 6.º) es ésta: «En definitiva, la legitimación de este tipo de entidades (las Corporaciones) para entablar el recurso de casación en interés de la Ley se limita a aquellos supuestos en que el interés corporativo se identifica con el general que justificó su creación legal, esto es, con el interés general precisado en su Ley de creación».

No me convence, dicho con el máximo respeto, este argumento, si se emplea —como se hace— para dejar fuera a los Sindicatos. Y no me convence porque el interés general que justifica la existencia de los Sindicatos no está precisado en una Ley. Ello podría ser cierto. Pero está precisado —indiscutiblemente— en una superley, en la Constitución Española (art. 7).

4. Participación institucional de los Sindicatos «más representativos».—A pesar de ser manejada por el Abogado del Estado en el escrito presentado en este proceso constitucional, no se contesta en la Sentencia a la alegación efectuada por el Sindicato recurrente de gozar de capacidad representativa a todos los niveles, ya que ostenta la consideración de Sindicato «más representativo».

En el presente caso, efectivamente, se refuerza la tesis que defiende sobre la legitimación de los Sindicatos, al tratarse, como se trata, de un Sindicato con mayor representatividad reconocida. La lectura del art. 6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, de 2 de agosto de 1985, proyecta luz clara sobre el asunto.

Como Sindicato «más representativo» defiende intereses generales que son justamente, los exigidos para la legitimación por el art. 102 b) 1 L.J.C.A. El recurso de amparo, en mi opinión, debió otorgarse, ya que se ha producido una violación del art. 24.1 C.E., según la jurisprudencia constitucional que hemos expuesto.

5. Los Sindicatos en las organizaciones internacionales.—Para finalizar estos razonamientos tendentes a situar a los Sindicatos en un plano superior, constitucionalmente hablando, al que ocupan ciertas Corporaciones y entidades públicas (a las que sí se les reconoce la legitimación en cuestión), mencionaré algunos de los Tratados y Convenios Internacionales que disponen la pre-

sencia de los Sindicatos en importantes instituciones supraestatales. Es una prueba más de que ni son «sujetos privados», ni tienen su origen en un simple pacto de asociación. Repito: los Sindicatos son personas jurídicas representativas.

A título de ejemplo, tenemos:

— Art. 7 de la Constitución de la O.I.T.: sobre presencia de pleno derecho de los Sindicatos en el Consejo de Administración de la O.I.T.

— Art. 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: sobre la participación sindical en el Fondo Social Europeo.

— Art. 10 de la Carta Social Europea, ratificada por España el 29 de abril de 1980: sobre la participación en la formación profesional de todas las personas.

— Convenios de la O.I.T. núms. 151 y 154, ratificados por España, respectivamente, el 22 de junio de 1984 y el 26 de julio de 1985: sobre Negociación Colectiva, también en el ámbito de la Administración Pública.

— Art. 4 del Convenio de la O.I.T. núm. 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, ratificado por España el 26 de julio de 1985: sobre participación en las condiciones y práctica nacionales en la materia.

— Art. 11 del Convenio de la O.I.T. núm. 156 sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares, ratificado por España el 26 de julio de 1985: participación sindical en la elaboración y aplicación de medidas para dar efecto a las disposiciones del propio Convenio.

Con la consideración que me merecen las opiniones mayoritarias en una Sala, firmo este Voto Particular, en Madrid, a veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.

16564 *Sala Segunda. Sentencia 122/1999, de 28 de junio de 1999. Recursos de amparo 3.250/1996, 3.618/1996 y 3.620/1996 (acumulados). Contra Resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón declarando la inadmisibilidad de distintos recursos interpuestos frente a Acuerdo del Ayuntamiento de Utebo sobre contribuciones especiales. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de recurso no lesiva del derecho debido a la no interposición previa del preceptivo recurso de reposición.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente; don Rafael de Mendizabal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijos y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 3.250/1996, 3.618/1996 y 3.620/1996 y promovidos, el primero por doña Isabel Pérez Miguel, don Rafael Lombar Layus y don Luis Miguel Valer Algarabel; el segundo por don Andrés Tobajas Embid, don Luciano