

podido incurrir han perdido su objeto, ya que la inconstitucionalidad de dicho acto conlleva también la de la Sentencia que lo confirma.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña María Massa Mir y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente en amparo a no padecer indefensión en el procedimiento administrativo sancionador.

2.º Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, con fecha de 29 de junio de 1998, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 118/96, así como los Decretos de la Alcaldía del Ayuntamiento de Palma de Mallorca núms. 7071 y 9913, y las liquidaciones núms. IV95000844, IV95000849, IV95000850 e IV95000851 giradas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca en concepto de Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

4084 *Sala Segunda. Sentencia 24/2001, de 29 de enero de 2001. Recurso de amparo 4703/98. Promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que inadmitió su demanda contra la Diputación Foral de Guipúzcoa por las bases de un concurso-oposición para la provisión de doce plazas de bomberos.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): Inadmisión de recurso contencioso-administrativo de amparo por falta de legitimación del sindicato (STC 7/2001).

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4703/98, interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por la Letra-

da doña Lourdes Fernández Manzano, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de julio de 1998 (recurso núm. 5603/97) que le denegó legitimación procesal activa. Han intervenido la Diputación Foral de Guipúzcoa, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Carolina Lilly Martínez y asistida por el Letrado don Agustín Pérez Barrio y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 11 de noviembre de 1998 la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi (en adelante CC. OO. de Euskadi) interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia referida en el encabezamiento.

2. La demanda se funda en lo esencial en los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

a) La demandante presentó demanda ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco frente al Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 3 de septiembre de 1997, por el que se aprueban las bases de la convocatoria del concurso-oposición para la provisión de doce plazas de bomberos, en el particular relativo a las pruebas físicas únicas para todos los aspirantes, por considerar que ello suponía una infracción del art. 14 C.E. en relación con el 23.2 C.E., estimando que se daba una infracción del derecho a la igualdad por razón de sexo, pues las pruebas de aptitud física deberían baremarse de conformidad con las características propias de cada sexo, ya que en caso contrario las mujeres se encontrarían en peores condiciones para acceder a las referidas plazas, al haberse establecido las pruebas físicas atendiendo a un promedio masculino sin evidencia de que las mismas sean realmente necesarias para el desempeño del trabajo, y sin que tampoco se recojan otras aptitudes que en mayor medida corresponden a las mujeres.

b) En el escrito de contestación de la parte demandada se solicitó se declarase la inadmisión del recurso ex art. 82 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa o la desestimación de la demanda en su integridad, desestimación asimismo solicitada por el Ministerio Fiscal y por la parte coadyuvante.

c) La fundamentación básica de la Sentencia recurrida se contiene en sus fundamentos jurídicos 2 y 3, que son del siguiente tenor literal:

«Segundo.—Así planteado el debate, es de ver que el primer problema a abordar por ser cuestión que afecta al procedimiento como de orden público que es, no es otro que el óbice procesal que suscita la Administración demandada consistente en la causa de inadmisibilidad invocada con fundamento en el artículo 82 b) de la Ley Jurisdiccional que sostiene la falta de legitimación del Sindicato recurrente por falta de interés legítimo en relación con el contenido de su pretensión.

A este efecto, interesa tener presente que, si bien es cierto que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que declara que en materia de legitimación de sindicatos es necesario acogerse a un criterio interpretativo amplio y flexible, principalmente por el derecho que toda persona tiene a la tutela efectiva de sus derechos que el artículo 24.1 de la Constitución garantiza y porque, a la vista del artículo 7 C.E., no es posible concebir a los Sindicatos como meros representantes o promotores de intereses exclusivamente patrimoniales individualizados de sus afiliados sino que son concebidos en la Constitución como titulares natos de acciones en

defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, también lo es que tiene asimismo dicho, entre otras, en la STS de 14 de Noviembre de 1.990 invocada por la Administración demandada, que no cabe admitir que el artículo 53.2 de la Constitución haya instituido una acción pública en defensa de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.^a del Capítulo II y que cuando se refiere a que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los mismos ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional, no quiere sino indicar la apertura a todos de esta protección privilegiada, pero en tanto en cuanto ostenten el correspondiente interés legítimo para solicitar la mencionada tutela.

En ese sentido interesa también traer a colación que el Tribunal Constitucional tiene sentado, entre otras, en sus Sentencias 210/1994, de 11 de Julio y 101/1996, de 11 de Junio que los Sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (artículo 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de ese Tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo y que, cuando la Constitución y la ley les 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 singulus*, sean de necesario ejercicio colectivo, 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 ínsita 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, señala la antecitada STC 210/1994, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores.

Ahora bien, la citada sentencia precisa también que la capacidad abstracta así reconocida, no autoriza sin más a concluir que ha de ser posible a priori cualquier actividad sindical en cualquier ámbito, sino que ha de recordarse que este Tribunal ya ha tenido ocasión de subrayar la necesaria existencia de un vínculo acreditado, de una conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, que ha medirse en función de la "implantación" en el ámbito del conflicto (STC 37/1983, por todas), que constituye el metro para la legitimación de aquélla.

Y así —sigue diciendo la STC 210/1994— la genérica capacidad reconocida conforme a los criterios anteriores, en suma, puede justificar el carácter general, no restringido a la representación de sus afiliados, de la intervención del sindicato en el proceso y la eficacia de la sentencia que en él pueda recaer. Pero la legitimación medida por la sola implantación en el ámbito del conflicto es la sola justificación de la intervención misma del sindicato en el proceso y se erige en un presupuesto que no puede ser soslayado porque la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer.

En suma, la legitimación de los sindicatos en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o legitimación *ad cau-*

sam ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso "a un interés en sentido propio, cualificado o específico" (STC 97/1991, FJ 2). Interés que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial.

Tercero.—Desde la perspectiva que ha quedado expuesta en el anterior fundamento jurídico, es claro que, en el supuesto que ahora nos ocupa, no existe la conexión o vínculo entre la Confederación Sindical recurrente y el objeto a que se refiere la pretensión esgrimida atinente a que se declare que el acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Guipúzcoa adoptado en su reunión de 30 de septiembre de 1997 y por el que se aprueban las bases que regirán la convocatoria del concurso-oposición para la provisión de 12 plazas de bomberos, vulnera el artículo 14 de la Constitución por no baremarse las pruebas de aptitud física en conformidad con las características propias de cada sexo, de lo que se infiere la falta de legitimación *ad causam* del sindicato actor; concepto este, el de legitimación *ad causam*, que ha sido recogido por la más moderna doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional que le permite impugnar una actuación administrativa que considera ilegal y que ha incidido en su esfera vital de intereses, revelándose evidente que el acto administrativo que se somete a control jurisdiccional no le vulnera al sindicato actor el artículo 14 de la Constitución sino que, de manera distinta, ha de convenirse con la Administración demandada en que tal vulneración habrá de hacerse valer, en su caso, por los eventuales afectados por la convocatoria en cuestión, esto es, por los aspirantes a las 12 plazas de bomberos convocadas por el concurso-oposición del que se trata, sin que pueda predicarse respecto de sindicato accionante la pretendida legitimación para recurrir en este proceso especial de protección de derechos fundamentales de la Ley 62/1978 alegando ser titular del derecho fundamental a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución al no reportarle ningún beneficio, sin que tampoco ostente acción pública en defensa de un derecho fundamental ajeno de igualdad de terceras personas al acceso a la función pública en condiciones de igualdad que consagran los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.»

3. La demandante imputa a la Sentencia recurrida la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 C.E. en relación con el art. 28 de la misma. Tras referirse, con transcripción parcial, a la argumentación de la Sentencia recurrida en la que se le negaba la legitimación, que reservaba a los aspirantes a las doce plazas de bomberos convocadas y no al Sindicato, la demandante alude, con transcripción selectiva (del FJ 2), a la STC 55/1997 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la estimación de falta de requisitos procesales, sosteniendo que la doctrina que recoge la propia Sentencia recurrida sobre la legitimación procesal de los sindicatos debería conducir a considerar al sindicato legitimado para ejercicio de la demanda en cuestión. Para la demandante resulta sorprendente cómo la Sentencia recurrida olvida las consideraciones que ha venido asentando para analizar la controversia, y valora como factor decisivo lo que previamente la propia fundamentación había considerado irrelevante: que el derecho a la igualdad que se hace valer no es el particular y propio del sindicato, sino el colectivo de los trabajadores que representa, llegando a calificar de paradójico el que la doctrina que se hará

valer en el recurso de amparo será, justamente, la misma que invoca la propia Sentencia que se recurre.

a) Según el recurrente el Tribunal Constitucional ha venido a ocuparse de dicha cuestión en diversos pronunciamientos, en los que ha reconocido la legitimación del sindicato para accionar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien, ciertamente, no es posible desconocer que dicha doctrina, por muy amplios que sean los términos en los que se configure dicho interés del sindicato, no establece el reconocimiento de la legitimación del sindicato con carácter general y abstracto en relación con cualquier pretensión a la hora de impugnar decisiones de la Administración, sino que exige en cada caso la concreción de ese interés para justificar la legitimación procesal, refiriéndose a continuación, con amplia transcripción de su contenido, a las SSTC 210/1994, de 11 de julio, 153/1994, de 23 de mayo, y 101/1996, de 1 de junio. Según la demandante, y dada la jurisprudencia referida, en definitiva se hace preciso efectuar una valoración de la conexión que media entre el sujeto implicado, sindicato accionante, y el objeto a que se refiere la pretensión esgrimida, para comprobar si la misma se encuentra dentro de la órbita de los intereses cuya defensa y promoción tiene asignados el sujeto colectivo demandante, y que, tratándose de un sujeto sindical, tales intereses se corresponden con la idea, plasmada en el propio texto constitucional, de la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, art. 7 CE y 2.2 d) LOLS, de modo que, como dice el Tribunal Constitucional, «si la conexión, vínculo o engarce de referencia genera un interés profesional o económico, en el sentido explicado, debe concluirse que la sentencia impugnada, al declarar la inadmisión del recurso entablado, ha estimado erróneamente que en el demandante no concurría aquella calidad que, en cuanto requisito procesal, traduce la idea de legitimación».

b) Según la demandante, en el presente caso el interés directo que confiere legitimación —art. 24 CE y art. 28 LJCA de 1956— puede sostenerse sobre la consideración de que se encuentran en juego los intereses colectivos de los trabajadores, como resulta del hecho de que la demanda va dirigida directamente a conseguir que el acceso al empleo público en condiciones de igualdad y la prohibición del tratamiento discriminatorio de la Administración a la hora de seleccionar su personal sea materia ajena al ámbito de intereses cuya defensa procuran las organizaciones sindicales en general, y la organización sindical accionante en particular. Tal conclusión, para la demandante, se infiere de manera directa, teniendo en cuenta tanto los fines que corresponden al sindicato de acuerdo con la previsión constitucional establecida en los arts. 7 y 28 C.E., como la concreción que de tales fines hacen los propios estatutos del sindicato demandante, entre los que figura asegurar el tratamiento igualitario en las relaciones laborales, y eliminar cualquier situación de discriminación por razón de sexo en el ámbito de las relaciones laborales, incluso cuando la condición de empleador corresponde a una Administración pública y la relación de empleo se inserta en el ámbito funcional. Para la parte en el presente caso se constata la vinculación entre la organización sindical y el objeto de la presente controversia, lo que conduce directamente a entenderla legitimada para el ejercicio de la acción judicial.

c) Según la demandante la interpretación que hace la Sentencia recurrida, al considerar que el titular del derecho a la igualdad posiblemente lesionado por la práctica administrativa no es el sindicato, sino los ciudadanos aspirantes a las pruebas selectivas, está ignorando frontalmente la doctrina constitucional que, curiosamente,

la propia Sentencia reconoce, como es la representación por el sindicato de los intereses generales de los trabajadores, que incluso trasciende el vínculo de afiliación, y tampoco se sujeta a las reglas de la representación legal, sino que deriva de la especial posición institucional de los sindicatos en el vigente modelo constitucional. En el presente caso el círculo de los afectados por la medida administrativa que se reputa discriminatoria no se limita a una persona o personas determinadas, o incluso determinables, sino que comprende realmente a todo posible aspirante a las pruebas selectivas, con lo que coincide con un grupo tan amplio como genérico de ciudadanos y ciudadanas, que realmente se vincula a la sociedad en su conjunto; por lo que es fácil concluir que se hace casi exclusiva la intervención sindical, como sujeto colectivo, para hacer valer el interés general del grupo afectado en la vía jurisdiccional. Para el sindicato accionante la amplitud del colectivo descarta la idea de que el sindicato carezca de implantación en el ámbito del conflicto, pues tal implantación habría de referirla al conjunto de la sociedad, que es justamente el ámbito al que se extiende el interés resultante del ejercicio de la acción, por lo que, siendo un sindicato más representativo a nivel estatal, esa implantación está garantizada.

Para la demandante la interpretación de la Sentencia recurrida está en abierta contradicción con la legalidad ordinaria, que reconoce la legitimación del sindicato como parte en el procedimiento administrativo, incluso en el caso de que haga valer, no ya intereses individuales, sino corporativos, invocando al objeto el art. 31.1 de la Ley 30/1992, que considera como interesados en el procedimiento administrativo a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. Ese derecho del sindicato a actuar como parte en el procedimiento administrativo se conecta con las funciones que está llamado a desarrollar desde el art. 28 C.E. y el articulado de la L.O.L.S.

d) Finaliza la demandante sus alegaciones diciendo que en el orden social la jurisprudencia constitucional es unánime en la atribución de legitimación al sindicato para promover la tutela judicial respecto de actuaciones empresariales, que se reputan discriminatorias y contrarias al art. 14 C.E., citando al efecto la STC 286/1994, de 27 de octubre, para concluir que, si de lo que se trata es de aplicar y hacer efectivo el mismo derecho constitucional, no puede ser diferente la solución cuando la pretensión se hace valer frente a la Administración, máxime cuando ésta también está sujeta, indudablemente, si acaso con mayor rigor que el empresario individual, a la prohibición de un tratamiento discriminatorio.

e) Se concluye solicitando el otorgamiento del amparo, la anulación de la resolución impugnada y la retroacción de las actuaciones al momento precedente a fin de que la Sala reconozca la legitimación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi para interponer el recurso contencioso-administrativo interpuesto, y, en su consecuencia, dicte sentencia sobre el fondo del asunto.

4. Tras requerir a la Procuradora que decía representar al Sindicato recurrente para que acreditase fehacientemente su representación, mediante providencia de 11 de mayo de 2000 la Sala Segunda de este Tribunal admitió la demanda a trámite y dirigió comunicación a la Sala sentenciadora para que emplazase a las partes y para que remitiese las actuaciones.

Mediante diligencia de ordenación de 25 de julio de 2000 la Sala Segunda de este Tribunal tuvo por personada a la Diputación Foral de Guipúzcoa (que había comparecido por escrito de 13 del mismo mes y año)

y dio vista de las actuaciones a las partes y al Fiscal para que, conforme al art. 52.1 LOTC, formularan alegaciones en el plazo de diez días.

5. La Diputación Foral de Guipúzcoa, demandada en el proceso del que este recurso de amparo trae causa, presentó su escrito de alegaciones el 12 de septiembre de 2000. En él sostiene que la Sentencia recurrida, que aceptó en el proceso *a quo* su excepción de falta de legitimación del Sindicato recurrente, en modo alguno ha lesionado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del mismo, remitiéndose al efecto a la jurisprudencia constitucional relativa al acceso a la jurisdicción y a la legitimación *ad causam*, y a la necesidad de distinguir la legitimación en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario de la legitimación en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona.

Comienza refiriéndose a la STC 190/1991, de 14 de octubre, FJ 4, con transcripción de su contenido, para justificar la conformidad con el derecho de tutela judicial efectiva de las sentencias que aprecian la falta de requisitos procesales, a cuya doctrina, dice, se ajusta el fundamento jurídico 2 de la Sentencia recurrida en el contenido que transcribe, alusivo a esa misma posibilidad. Con alusión a la STC 205/1999, de 8 de noviembre, FJ 7, y a la STC 55/1997, de 17 de marzo, FJ 2, y transcripción selectiva de sus contenidos, referidos a la misma cuestión, pasa a continuación a afirmar que entre los presupuestos procesales esenciales de acceso al proceso, de conformidad con el artículo 28 de la derogada Ley Jurisdiccional (en referencia a la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), artículo 19 de la vigente Ley Jurisdiccional, se encuentra la necesaria legitimación de la parte que pretende acudir a él, que, de conformidad con la doctrina constitucional (con cita de la STC 55/1997, de 17 de marzo, FJ 3), la ostenta quien tuviere interés directo en la declaración de no ser el acto impugnado conforme a Derecho, reconociéndose el derecho a la tutela judicial efectiva a los titulares, no solo de derechos subjetivos, sino también de intereses legítimos, concepto este que equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta (con cita de SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988 ó 97/1991, entre otras). Según la parte, la legitimación *ad causam* se ve matizada cuando nos encontramos ante un proceso contencioso-administrativo dirigido a obtener la tutela y preservación de los derechos fundamentales de la persona, siendo diferente la mayor o menor extensión subjetiva en tal legitimación, según cuál sea el derecho fundamental invocado. Se refiere la parte, en abono de su tesis, a la STC 141/1985, de 22 de octubre, cuyo FJ 1 transcribe. A su juicio, de conformidad con esa jurisprudencia, la Sentencia recurrida, que acogió su tesis expuesta en el recurso contencioso-administrativo, seguido por el cauce de la Ley 62/1978, no ha producido lesión del derecho de tutela judicial efectiva del Sindicato recurrente, pues dicha lesión sólo podía producirse respecto de los aspirantes a tomar parte en la citada convocatoria y nunca respecto del Sindicato recurrente, que, por tanto, no se encontraba legitimado para pretender la anulación del acto recurrido. Para la parte el Sindicato recurrente carecía de interés directo en el recurso, pues un sindicato no cuenta entre sus funciones ni fines propios la defensa genérica del derecho fundamental a la igualdad de las personas, posibles aspirantes en una convocatoria de acceso a la función pública. Lo contrario, según la parte, supone admitir una suerte de acción pública en defensa de un derecho fundamental de terceros, en este caso del configurado en el art. 14 C.E., subsumido

en su manifestación más concreta contenida en el art. 23.2 C.E., cuando la discriminación denunciada no contenga como fundamento las circunstancias enumeradas en el primero (con cita de STC 176/1996, de 11 de noviembre, a su vez remitida a las SSTC 50/1986, 27/1991, 2177/1992 y 293/1993). Sostiene la parte que, ni los destinatarios del acto recurrido eran trabajadores, ni el Sindicato ostenta una acción pública en defensa del derecho fundamental referido, aludiendo en aval de esa negativa a la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1990; y que ni tan siquiera es posible apreciar en el supuesto que nos ocupa la existencia de un interés legítimo, en el sentido considerado en la STC 47/1990, de 20 de marzo, pues la hipotética vulneración del derecho fundamental invocado de los aspirantes a la convocatoria referida no afectaría directamente a los fines estatutarios o económicos de los trabajadores. Con la obtención de lo pretendido por el Sindicato no obtendría beneficio material o jurídico alguno, ni el mantenimiento de la situación creada por el acto recurrido le originaba un perjuicio, ni tan siquiera indirecto o reflejo. En criterio de la parte, teniendo en cuenta que el derecho fundamental objeto de protección en el recurso del que el actual de amparo trae causa es del art. 14 en relación con el 23.2 C.E., de la misma forma que la STC 141/1985 decía respecto de la libertad de expresión y de comunicación, únicamente el titular del de igualdad puede considerarse lesionado y en consecuencia estar legitimado para acudir al proceso jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales de la persona. Concluye la parte afirmando la corrección jurídica de los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la Sentencia recurrida y la apreciación en ella de la causa de inadmisibilidad alegada.

6. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 21 de septiembre de 2000, en el que afirma que la Sentencia recurrida desconoce la abundante y ya antigua doctrina de este Tribunal que determinó en general una ampliación de la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, ampliación derivada del propio art. 24.1 CE, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de los «derechos e intereses legítimos» y que dio lugar a la reforma de la ley reguladora de dicho orden jurisdiccional en tal sentido. Y asimismo, sigue el Fiscal, parece olvidar el principio general de interpretación más favorable a los derechos fundamentales que, precisamente en relación con el acceso al proceso por parte de un sindicato, ha recordado la STC 55/1997, de 17 de marzo, que, tras declarar que el examen del cumplimiento de los requisitos procesales para la admisión de una demanda es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria, también ha dicho que el acceso al proceso es el momento en que juega con mayor intensidad este derecho fundamental —con cita en la STC 34/1994.

A dicha doctrina, continúa el Fiscal, se ha de añadir la específica dedicada a la legitimación de los sindicatos de trabajadores en determinados ámbitos (SSTC 153/1994, 210/1994 y 101/1996), derivada, según la STC 101/1996, del hecho de que tal legitimación se encuentra expresamente declarada en el art. 32 de la Ley de 1956, para aquéllos, «para velar por intereses profesionales o económicos determinados», con transcripción parcial de esta Sentencia.

Según el Fiscal, el Sindicato recurrente impugnó en el recurso contencioso-administrativo las bases de la convocatoria del concurso-oposición al cuerpo de bomberos de la Diputación Foral de Guipúzcoa por entender que el establecimiento de las mismas pruebas de aptitud física para hombres y mujeres era contraria al art. 14

CE; ciertamente no corresponde entrar en dicha cuestión, puesto que ha quedado imprejuizada en el ámbito judicial, y no ha sido alegada en la demanda de amparo, pero el objeto de aquel proceso judicial evidencia que se trata de una materia propia de la relación de trabajo —en este caso funcional— y, en consecuencia, debe admitirse la legitimación activa del sindicato actuante.

Por lo expuesto, el Fiscal interesa la estimación del presente recurso de amparo, que se declare que la Sentencia recurrida ha vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, se anule dicha Sentencia, y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior para que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia se dicte otra respetuosa con aquel derecho fundamental.

7. Por providencia de 25 de enero de 2001, se señaló para deliberación y fallo el día 29 de enero siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto de la presente demanda de amparo la impugnación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de julio de 1998, que denegó la legitimación activa del Sindicato CC. OO. de Euskadi en un recurso por él interpuesto por el cauce especial de la Ley 62/1978 contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 3 de septiembre de 1997, por el que se aprueban las bases de la convocatoria del concurso-oposición para la provisión de doce plazas de bomberos, en el particular relativo a las pruebas físicas únicas para todos los aspirantes. Tal y como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, la vulneración constitucional alegada en el proceso *a quo* era la de los arts. 14 y 23.2 C.E.; mientras que en el actual recurso de amparo, interpuesto, no contra la resolución administrativa objeto de impugnación en aquel proceso, sino exclusivamente contra la Sentencia dictada en éste (lo que sitúa por tanto el recurso en el marco del art. 44 LOTC), los derechos fundamentales frente a cuya alegada vulneración se solicita el amparo son los de tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) en relación con el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 C.E.).

La fundamentación de la tesis del Sindicato recurrente ha quedado expresada con el detalle preciso en los antecedentes. A su vez la del Ministerio Fiscal, que en esencia coincide con la del recurrente, si bien limitando la violación constitucional a la del art. 24.1 C.E., y no al art. 28.1, se recoge asimismo en el correspondiente antecedente. Por el contrario la de la Diputación Foral de Guipúzcoa, recogida igualmente en los antecedentes, sostiene la plena corrección constitucional de la Sentencia recurrida, partiendo de una distinción entre la legitimación de los sindicatos en el recurso contencioso-administrativo ordinario y la legitimación en el proceso especial de la Ley 62/1978.

Aunque los preceptos constitucionales cuya vulneración se alega por el Sindicato recurrente son dos, en realidad el análisis debe centrarse en el del art. 24.1 C.E., pues de su vulneración o no deriva, como consecuencia inmediata, el del art. 28.1 C.E., al formar el derecho de tutela judicial parte del contenido de la acción institucional del sindicato. Deberá así limitarse el análisis a la vulneración del art. 24.1 CE.

2. Para centrar el análisis a efectuar, dado el planteamiento que sintéticamente se acaba de exponer, conviene comenzar precisando la *ratio decidendi* de la Sentencia recurrida, cuyos fundamentos de derecho clave se han reproducido en el antecedente 3 c) de esta nuestra. Dicha *ratio decidendi* no tiene que ver ni con un

problema de implantación del sindicato en el ámbito del litigio (caso, por ejemplo, de la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4), ni con la representatividad de aquél, sino únicamente con la falta de interés del sindicato en la cuestión suscitada en el proceso, por la inexistencia de conexión o vínculo entre la Confederación sindical recurrente y el objeto al que se refiere la pretensión, y ello sobre la base de que la vulneración del art. 14 C.E., alegada en el proceso *a quo*, no afectó al Sindicato actor, sino a los eventuales afectados por la convocatoria cuestionada, que, en criterio de la Sentencia recurrida, serán los únicos legitimados, «sin que pueda predicarse respecto del sindicato accionante la pretendida legitimación para recurrir en este proceso especial de protección de derechos fundamentales de la Ley 62/1978 alegando ser titular del derecho fundamental a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución al no reputarle ningún beneficio, sin que tampoco ostente acción pública en defensa de un derecho fundamental ajeno de igualdad de terceras personas al acceso a la función pública en condiciones de igualdad que consagran los arts. 14 y 23.2 de la Constitución».

Conviene aclarar de partida, respecto del párrafo transcrito de la Sentencia recurrida, que, según se acredita por la lectura de las actuaciones y por el propio planteamiento del actual recurso, el Sindicato recurrente en ningún momento ha pretendido defender en el proceso *a quo*, ni ha alegado en él, que «sea titular del derecho fundamental a la igualdad», sino que en todo momento se partía de que el derecho a la igualdad, o de modo más preciso, el derecho a la no discriminación por razón de sexo, era el de las personas innominadas, concernidas por las bases de la convocatoria impugnada. El problema a resolver es, así, el de si el Sindicato recurrente tenía o no legitimación para la impugnación de dicha convocatoria, y ello en el concreto cauce procesal elegido, pese a no ser el titular del derecho a la no discriminación por razón de sexo. En todo caso debe dejarse sentado que la discriminación contra la que accionaba el Sindicato era una de las específicamente previstas en el art. 14 C.E.: la discriminación por razón de sexo.

3. Sobre la legitimación de los sindicatos para ejercitar acciones en defensa de los intereses de los trabajadores, y sobre la posible vulneración del art. 24.1 C.E., al negársela, existe una jurisprudencia reiterada de este Tribunal, de la que es exponente la recentísima Sentencia de esta misma Sala de 15 de enero de 2001, STC 7/2001, que resuelve un caso de gran similitud con el actual, por lo que basta con reproducir aquí lo que acabamos de decir en dicha Sentencia, para dar contestación a la cuestión que de nuevo se plantea.

En la ocasión de dicha Sentencia el sindicato entonces recurrente impugnó un Decreto de un Alcalde de nombramiento en comisión de servicios de un determinado funcionario, siéndole denegada, como en el caso actual, la legitimación activa, y en el recurso de amparo resuelto por la Sentencia se alegan, como aquí, la vulneración de los arts. 24.1 y 28.1 C.E.

La diferencia más importante del caso actual respecto del aludido consiste en el distinto cauce procesal elegido, siendo el de ahora, y no el de entonces, el de la Ley 62/1978, lo que deberá ser en su momento objeto de análisis especial. Pero al tiempo, y con una significación contraria, debe destacarse, que mientras que el contenido de generalidad del caso anterior podía ser menos intenso, al ser el impugnado un acto de un nombramiento singular por contradicción con la normativa aplicable, en el caso actual, en el que lo que se impugna es la aprobación de las bases de una convocatoria, la pro-

yección general del acto impugnado en el proceso a quo resulta mucho más intensa y manifiesta, a lo que se une el factor, ya señalado en otro momento anterior, de que la impugnación del acto se funda en una alegada discriminación por razón del sexo, elemento éste que intensifica sin duda alguna el contenido de generalidad y la conexión del acto impugnado con el interés confiado a la defensa de los sindicatos, sobre lo que se deberá volver en su momento.

Hechas estas indicaciones de partida, es oportuno reproducir aquí, como doctrina aplicable al caso, lo que se decía en los FFJJ 4 y 5 de la precedente Sentencia, que son del siguiente tenor literal:

«4. ...existe una conocida jurisprudencia constitucional en virtud de la cual las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos se ajustan al art. 24.1 C.E. siempre que sean razonables y no erróneas y que aprecien adecuadamente una causa legal de inadmisión, pero están sin embargo sometidas a un escrutinio constitucional especialmente severo (por todas, STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2). En esta misma Sentencia, en relación concretamente con la legitimación activa, señalamos que “pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada no arbitraria ni incurso en error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican” (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo)”.

Más en concreto sobre la interpretación del art. 28.1 a) L.J.C.A. de 1956 a la luz de la Constitución la jurisprudencia de este Tribunal ya desde antiguo ha venido entendiendo que el concepto de interés directo aludido en dicho precepto debía sustituirse por el de interés legítimo del art. 24.1 C.E. Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que ‘para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés’ (STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3, por todas).

5. En caso similar al actual en cuanto al problema de la legitimación la STC 101/1996, de 13 de mayo, en su FJ 2 hace una doble precisión: en primer lugar, un reconocimiento abstracto o general de la legitimación sindical para impugnar ante lo contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores; y, en segundo lugar, establece una exigencia de concreción de dicha capacidad genérica en cada uno de los pleitos que entablen. Respecto de lo primero la argumentación fue, tras transcribir el art. 32 LJCA de 1956, que: “la legitimación del sindicato recurrente es, pues, indiscutible. Como afirmamos en la STC 210/1994, ‘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 Eco-

nómicos, 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 en 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 singulus*, sean de necesario ejercicio colectivo’ (STC 70/1982, FJ 3), 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 ínsita 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 juego intereses colectivos de los trabajadores’ (FJ 3)”.

Queda pues clara la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional de los derechos e intereses de los trabajadores. Pero a renglón seguido, como segundo dato esencial, en la misma STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2, se afirma la necesidad de que la legitimación otorgada por el art. 32 L.J.C.A. de 1956 (referida, como es evidente, a sindicatos de naturaleza bien distinta a los actuales), y reconducible a la relevancia constitucional de los sindicatos, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que éstos entablen ante los Tribunales: ‘Esa capacidad abstracta del sindicato tiene que concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. ‘La función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer’, dijimos también en la STC 210/1994, FJ 4’. Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas particulares la misma regla que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: tener interés legítimo en él. Por tanto, continuaba la STC 101/1996 de 11 de junio, ‘su legitimación en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, o legitimatio ad causam, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 97/1991 FJ 2, con cita de la STC 257/1988’ (esta última cita la retomó la STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 5).

En estas dos SSTC 210/1994 y 101/1996, referidas una al ámbito laboral y otra al contencioso-administrativo, quedó afirmada la idea de que, para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato, no basta que éste acredite estar defendiendo un interés colectivo o estar realizando una determinada actividad sindical, dentro de lo que las citadas resoluciones denominaron ‘función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores’: debe existir un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de calibrarse en cada caso, y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o

beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.»

4. En el caso de dicha Sentencia la conexión entre el interés profesional o económico del sindicato entonces recurrente y el objeto del proceso en que se suscitó la cuestión se explicó (FJ 6) en razón de que «la ventaja o utilidad que se obtendría en caso de prosperar el recurso contencioso-administrativo ... posibilitaría ... que todas aquellas personas que cumpliesen unos mínimos requisitos tuviesen por lo menos una expectativa de participar en el proceso selectivo». En el caso actual, en que la proyección general del acto recurrido y la índole de la vulneración constitucional que se le imputa resultan más claras, unido a la notoria condición de sindicato más representativo del recurrente (arts. 6.1 y 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical) permite incluir la impugnación de dicho acto, sin violencia interpretativa alguna, en el ámbito del derecho a la actividad sindical del Sindicato [art. 2.1 d) y 2 d) LOLS], y por ello como parte del interés profesional o económico cuya defensa tiene institucionalmente confiada, por cuanto lo que está realmente en juego en el proceso *a quo* es un indudable interés colectivo. No ya el art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (norma rectora del proceso *a quo*), interpretado en el marco de la Constitución [art. 19.1 b) L.J.C.A. de 1998, Ley 21/1998], sino el art. 7.3 L.O.P.J., otorga al Sindicato recurrente la legitimación negada en la Sentencia recurrida.

5. Resta resolver si el dato singular del actual proceso de amparo de que el proceso *a quo* se haya seguido por el cauce especial de la Ley 62/1978 puede determinar una concepción más restrictiva de la legitimación procesal (tesis de la Administración, parte en aquel proceso, que vuelve a ocupar esa misma posición en el actual de amparo, como se indicó), limitándola a los eventuales aspirantes al concurso.

Ante todo debe observarse que en los arts. 6 a 8 de la Ley 62/1978, en los que se regula «la garantía contencioso-administrativa» de los derechos fundamentales de la persona, no se incluye ninguna regulación singularizada de la legitimación en el proceso especial, sino que ésta es una de las cuestiones en las que, según el art. 6, opera la remisión a «las reglas generales de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya aplicación será supletoria» (regulación que en cuanto a su silencio singular y a la remisión general comentadas se reproduce en similares términos en el art. 114 de la Ley 29/1998). Por lo tanto, si, según esas reglas generales, en su interpretación por la jurisprudencia de este Tribunal, ha quedado razonada la legitimación del Sindicato recurrente, no existe justificación legal para restringirla por el hecho de que el proceso concernido fuese el de la Ley referida. Téngase en cuenta que aunque el derecho defendido en el proceso *a quo* fuese el de no discriminación por razón de sexo, susceptible de defensa por el Sindicato, según quedó razonado, el ejercicio de la acción de defensa, en cuanto contenido de la acción sindical, es, a su vez, ejercicio del derecho fundamental de la libertad sindical, por lo que tiene su alojamiento de por sí en el art. 1 de dicha Ley, en relación la Disposición adicional segunda 2 LOTC. De ahí que la negativa de la legitimación prive al sindicato de un medio de acción que le es propio, independientemente de que en el horizonte final el derecho defendido, no el ejercitado en el proceso, fuese el de igualdad de los componentes de un colectivo innominado.

En todo caso se debe destacar que la concepción indicada supone de por sí una opción por la interpre-

tación más restrictiva del derecho de acceso a la jurisdicción, frente a la opción posible que antes ha quedado razonada, lo que contradice la jurisprudencia que ya quedó indicada, razón por la que la primera opción debe ser rechazada.

Pero además, saliendo al paso de la invocación por la Diputación Foral de Guipúzcoa a favor de su tesis de la STC 141/1985, de 22 de octubre, deben hacerse algunas precisiones sobre la misma. En primer lugar, en ella, según se acredita por su lectura completa, incluidos sus antecedentes, en el proceso *a quo* de entonces no se había declarado la falta de legitimación de la entidad a la sazón recurrente, sino la inidoneidad del proceso especial; por lo que las consideraciones sobre legitimación contenidas en su FJ 1, traído a colación por dicha parte, no dejan de ser un *obiter dicta*, y no la auténtica *ratio decidendi*, que es lo fundamental a efectos jurisprudenciales. En segundo lugar, en el propio pasaje aludido, y con referencia a la legitimación de los sindicatos, cuyo reconocimiento por la STC 31/1984, de 7 de marzo, se recuerda en la comentada, se dice que tal legitimación «... se entendió —y debe ser entendida— en relación con cuestiones estrictamente laborales, pues en el caso de la referida Sentencia [la 31/1984] se había puesto en tela de juicio el principio de igualdad de remuneración y de las facultades dimanantes de la libertad y de la acción sindical». Es innegable en este caso que la convocatoria impugnada en el proceso *a quo*, y la razón de su impugnación tienen «relación con cuestiones estrictamente laborales»; pues si la igualdad de remuneración merece esa consideración, el posible acceso al puesto de trabajo no puede merecer consideración distinta. Resulta así que la doctrina de la Sentencia referida no obsta en este caso a la legitimación cuestionada.

6. Conclusión de todo lo razonado es el necesario otorgamiento del amparo en los términos solicitados en el suplico de la demanda.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el sindicato Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euzkadi y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de julio de 1998 recaída en el recurso núm. 5603/97 y retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que la Sala dicte Sentencia, respetando el derecho aquí declarado.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil uno.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.