

4660 *Sala Segunda. Sentencia 28/2005, de 14 de febrero de 2005. Recurso de amparo 687-2002. Promovido por Comisiones Obreras del País Valenciano frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en un litigio sobre proceso selectivo para cubrir una plaza de Sargento en la policía local de Quart de Poblet.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 101/1996).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 687-2002, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por la Letrada doña Isaura Navarro Casillas, contra la Sentencia de 7 de enero de 2002 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, estimatoria del recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia de 13 de octubre de 2000. Ha comparecido don Isacio Calleja García, en nombre y representación del Ilmo. Ayuntamiento de Quart de Poblet, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 7 de febrero de 2002 la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, actuando en nombre de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano, interpuso recurso de amparo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta el presente recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Decreto 843/1999, de 14 de mayo, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Quart de Poblet se aprobaron las bases para la provisión en propiedad de la plaza de Sargento de la policía local vacante en la oferta de empleo público de 1998.

b) Esta resolución administrativa fue impugnada por la confederación sindical ahora demandante de amparo al entender infringido el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, por falta de negociación previa con los representantes sindicales de los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos, puesto que el mencionado sindicato sostuvo que sólo tuvo conoci-

miento de la citada convocatoria a través de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

c) De la aludida petición conoció el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia. Ese órgano judicial dictó Sentencia de 13 de octubre de 2000 por la que, desestimando el motivo de inadmisibilidad opuesto por el Ayuntamiento demandado, consistente en la falta de legitimación activa del citado sindicato «por entender que, en su caso, la ostentaría la Mesa de Negociación», estimaba la demanda y anulaba el acto administrativo impugnado «con todas las consecuencias legales inherentes a dicha declaración y sin efectuar expresa imposición de costas».

d) Contra esta resolución se alzó en apelación el Ayuntamiento de Quart de Poblet. Este recurso fue estimado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana mediante la Sentencia, ahora impugnada, de 7 de enero de 2002. Esta resolución revocó la Sentencia de instancia y declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo «por la causa prevista en el art. 69 b) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción», esto es, por la falta de legitimación activa del sindicato demandante en el proceso administrativo en cuestión.

En lo que ahora estrictamente interesa la *ratio decidendi* de la resolución trae causa de la doctrina jurisprudencial sentada en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1995, que parcialmente se reproduce en el fundamento tercero de la resolución ahora impugnada:

«El que no exista en sede constitucional, ni en el bloque de la constitucionalidad, un derecho de negociación colectiva en el ámbito de la Administración pública, no impide que en un plano de mera legalidad pueda existir, y eso es precisamente lo que ocurre con las dos últimas Leyes citadas, la 9/1987, de 12 junio, reformada por la 7/1990, de 19 julio. Ello conduce a la consecuencia de que lo concerniente a la dinámica del ejercicio de ese derecho, o a las vulneraciones del mismo, no es problema afectante al derecho fundamental de libertad sindical, sino materia de pura legalidad ordinaria, de donde no puede existir vulneración de ese derecho fundamental por las hipotéticas infracciones de la normativa rectora del de negociación colectiva en la Administración pública. Es fundamental observar que el derecho de negociación colectiva regulado en la Ley de última cita se deposita en órganos estables de creación legal, como son las Mesas de negociación, sin que por tanto se atribuya de modo directo a los sindicatos. Estos carecen de una legitimación propia para la negociación, siendo sólo la Mesa correspondiente la que puede reclamar ésta, o la que, en su caso, puede reclamar si se omite. La posición de los sindicatos debe limitarse a reclamar su participación en ese órgano, pero las eventualidades en la negociación o de la no negociación se sitúa en el plano de la actuación de ese órgano de creación legal, y no propiamente en el contenido esencial de la libertad sindical.»

3. La recurrente denuncia en su escrito de demanda la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

a) Por lo que hace referencia a la alegada vulneración del art. 14 CE el sindicato recurrente apunta que ha sido la propia Sala la que ha creado una desigualdad en la aplicación de la ley con dimensión constitucional, al existir resoluciones del mismo órgano judicial que resolvieron de forma distinta supuestos iguales, sin motivar el cambio de criterio.

En tal sentido se hace mención, en primer lugar, a la Sentencia de 27 de febrero de 2001, de la misma Sala y

Sección. Con respecto a la legitimación de los órganos de representación creados al amparo de la Ley 9/1987 se cita la Sentencia de 13 de febrero de 1999. Sobre el concepto de interés legítimo del sindicato en relación con las bases de la convocatoria y el carácter no excluyente de los órganos de representación, asimismo las Sentencias de 19 de julio de 1997 y de 6 de febrero de 1998. Acerca de este mismo extremo se mencionan Sentencias de este Tribunal (63/1983, de 11 de julio; 48/1984, de 3 de abril; 257/1988, de 22 de diciembre; 93/1990, de 23 de mayo; 97/1991, de 9 de mayo; 195/1992, de 16 de noviembre) y del Tribunal Supremo (de 3 de octubre y 10 de diciembre de 1984 y de 1 de julio de 1985, así como los Autos de 21 de noviembre y 3 de diciembre de 1984). Finalmente, se extracta parte del contenido de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 14 de abril de 1998 y de 12 de febrero de 2001, indicándose que reiteran su doctrina las Sentencias de 21 de marzo, 22 de mayo y 1 de junio de 2000.

Tras esta exposición concluye la recurrente que si la Sala, en la Sentencia impugnada, entiende que el Sindicato no está legitimado para impugnar por falta de negociación «debería, cuando menos haber razonado suficientemente su cambio de criterio pues de lo contrario se vulnera claramente el derecho fundamental invocado, tal como acertadamente ha resuelto este Tribunal Constitucional en sus sentencias 140/92 y 120/87 y las en ellas citadas».

b) Con respecto a la vulneración del art. 24.1 CE se niega toda lógica jurídica al razonamiento empleado por la resolución judicial impugnada, puesto que el hecho de que la negociación colectiva no sea un derecho fundamental nada tiene que ver con el interés que ostenta el sindicato para recurrir y su consiguiente legitimidad conforme al art. 19 LJCA.

Más adelante se indica que la Sentencia impugnada vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión en conexión con el art. 7 CE, en cuanto niega legitimación activa al sindicato para impugnar la ausencia de negociación previa a la resolución en materia de personal dictada por la corporación local demandada, toda vez que dicha denegación resulta totalmente injustificada y carece de cobertura legal alguna. La Sentencia llega a la conclusión de que la legitimación la ostenta, con carácter excluyente, la mesa de negociación, pudiendo el sindicato únicamente recurrir el no haber formado parte de ella. Sin embargo, a juicio de la recurrente, la legitimación de estos órganos en ningún caso puede interpretarse como una exclusión de la correlativa del sindicato, pues ésta tiene su origen en la propia LJCA y en la ostentación de un interés legítimo. A mayor abundamiento, a diferencia de las juntas de personal, en el caso de las mesas de negociación la Ley 9/1987 no les atribuye dicha legitimación expresamente, pues carece de sentido que un órgano del que forma parte la propia Administración sea el único que pueda recurrir la falta de negociación imputable, en última instancia, a esa corporación local.

Con el criterio de la Sentencia recurrida la capacidad de acción de las centrales sindicales se condiciona a las decisiones de un órgano de representación paritaria en el que está presente la Administración que luego habrá de ser demandada. La constitución y legitimidad de los órganos de representación del personal al servicio de la Administración pública no puede suponer la imposibilidad del sindicato de actuar en los procesos judiciales que afecten a la materia de personal.

Por otro lado se apunta que la controversia relativa a la legitimación de los Sindicatos para actuar en procesos contencioso-administrativos en impugnación de determinadas actuaciones administrativas es ya antigua. En este sentido existe una abundante y contundente doctrina que viene a reconocer de forma inequívoca al Sindicato dicha

legitimación para aquellos supuestos que versen sobre materias que afecten a las condiciones de trabajo del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Si se contemplan las materias enumeradas en el art. 32 de la Ley 9/1987 como de obligada negociación observamos que son aquellas que sin duda afectan a los intereses de los trabajadores y, por ello, han de estar sometidas al requisito de la negociación con sus representantes.

Por lo que hace a la jurisprudencia de este Tribunal se apunta que, en sentido amplio, la STC 210/1994, de 11 de julio, estableció el derecho de los sindicatos que acreditasen implantación suficiente en el ámbito del conflicto como legitimados para actuar en defensa de los derechos e intereses de los trabajadores o funcionarios a los que representan. Específicamente, para el acceso al contencioso-administrativo, se invoca la doctrina sentada en las SSTC 101/1996, de 11 de junio y 7/2001, de 15 de enero.

En el presente caso el interés se acredita al tratarse de una convocatoria específica de promoción interna, materia que según el art. 32 g) de la Ley 9/1987 es de obligada negociación. La Sentencia impugnada así lo reconoce, pero otorga la legitimación para impugnar el incumplimiento de este requisito a un órgano que carece de tal habilitación por mor de lo dispuesto en el art. 19 LJCA. El requisito incumplido ha sido calificado, por otra parte, como esencial en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1994.

La denegación de la legitimación para recurrir basándose en que la negociación colectiva no es un derecho fundamental incurre en un claro error, puesto que la legitimación tiene su origen en el interés que ostenta el Sindicato, lo que habrá de dilucidarse caso por caso. Así resulta de la doctrina establecida en la STC 101/1996, de 13 de mayo, FJ 2. Conforme a la misma no basta con que el sindicato acredite estar defendiendo un interés colectivo o estar realizando una determinada actividad sindical, dentro de las denominadas «funciones genéricas de representación y defensa de los intereses de los trabajadores», sino que debe existir igualmente un vínculo especial y concreto entre el Sindicato y el objeto del debate en el pleito de que se trate 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.

Aquí el vínculo o interés queda fuera de duda al tratarse de una materia cuya negociación es preceptiva. La legitimación reconocida a los sindicatos para la defensa de la legalidad y de los intereses colectivos de los trabajadores existe en la pretensión ejercitada y se localiza en el indudable interés profesional o económico del sindicato en relación con el proceso de que se trate, «cuyo interés doctrinal y jurisprudencial 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» (STC 210/1994).

La aplicación de esta doctrina hace incontestable la legitimación del sindicato para la interposición del recurso contencioso-administrativo. Consecuentemente su negación representa una vulneración del art. 24.1 CE, por lo que se interesa la anulación de la Sentencia impugnada y la retroacción de actuaciones para que por la Sala se dicte una nueva resolución que entre a conocer del fondo del asunto planteado, resolviendo el mismo conforme a Derecho.

4. Por diligencia de ordenación de 14 de febrero de 2002 se requirió al sindicato recurrente para que, conforme a lo dispuesto en el art. 50.5 LOTC, en el plazo de diez días aportase copia de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia de 13 de octubre de 2000, y acreditase fehacientemente la fecha de notificación a su representación procesal de la Sentencia

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de enero de 2002 así mismo haber invocado ante la jurisdicción ordinaria el derecho fundamental que estima vulnerado.

Este requerimiento fue cumplimentado mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 27 de febrero de 2002, aportándose asimismo el escrito de oposición al recurso de apelación en su día formulado por el Ayuntamiento de Quart de Poblet a la Sentencia de instancia y copia de los estatutos de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano.

5. Por providencia de 12 de junio de 2003 la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al Tribunal Superior de Justicia de Valencia para que remitiera testimonio del rollo de apelación núm. 24-2001, y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia para que remitiera las actuaciones referidas al procedimiento abreviado núm. 318/99, interesando al propio tiempo para que se emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que en plazo de diez días pudieran comparecer en este recurso de amparo.

Este último requerimiento fue cumplimentado, respectivamente, mediante escritos presentados el 26 de septiembre y el 17 de julio de 2003.

6. Por escrito registrado el día 27 de junio de 2003, don Isacio Calleja García, en nombre y representación del Ilmo. Ayuntamiento de Quart de Poblet, solicitó se le tuviese por personado y parte.

7. Por diligencia de ordenación de la Sala Segunda de este Tribunal, con fecha de 9 de octubre de 2003, se acordó tener por personado y parte al Procurador don Isacio Calleja García en nombre y representación del Ilmo. Ayuntamiento de Quart de Poblet, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro del cual podían formular las alegaciones que estimasen pertinentes, según determina el art. 52.1 LOTC.

8. La parte recurrente presentó su escrito de alegaciones con fecha de registro de 7 de noviembre de 2003, en el cual se remitía, en lo fundamental, a su anterior escrito de demanda de amparo.

9. El Ayuntamiento de Quart de Poblet formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 7 de noviembre de 2003, en el que solicitaba la desestimación del presente recurso de amparo por considerar constitucionalmente acertada la Sentencia impugnada, al compartir la tesis respeto de la falta de legitimación activa de la recurrente, puesto que el derecho de negociación no se atribuye directamente a los sindicatos, «sino que ese derecho se deposita en unos órganos institucionales estables: las Mesas de Negociación (y no en una comisión negociadora *ad hoc*, a diferencia de lo que ocurre en la negociación colectiva laboral), que son propiamente los que ostentan la titularidad del mismo.»

10. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de noviembre de 2003, interesando la estimación del recurso de amparo con reconocimiento a la recurrente de su derecho a la tutela judicial efectiva.

De los tres motivos en los que basa la recurrente su demanda de amparo el Fiscal sólo considera admisible el tercero, que es el relativo al derecho a la tutela judicial

efectiva en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción. Respecto de los dos primeros (arts. 24.1 y 14), y tras recordar las similitudes del presente recurso con el resuelto en la STC 89/2003, interesó la desestimación porque, en primer lugar, la Sentencia impugnada no había incurrido en incongruencia, puesto que se limitó a responder al motivo invocado por la parte apelante y, en segundo lugar, porque la recurrente en amparo se ha limitado a incluir una serie de citas de resoluciones judiciales que se ofrecen como término de comparación, pero no acredita la identidad de los supuestos resueltos por éstas, por lo que la recurrente tampoco ha probado la efectiva diferencia de trato que daría lugar a la vulneración alegada.

Interesó, sin embargo, la estimación de la lesión del art. 24.1 CE cometida por la resolución impugnada al sostener la falta de legitimación activa del Sindicato recurrente en el proceso contencioso-administrativo. A semejanza, también, con el supuesto de autos recogido en la STC 89/2003, la Sentencia dictada por la Sala de Valencia no aportó ningún razonamiento acerca del motivo por el cual la demandante carecía de legitimación activa conforme a los criterios establecidos en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco puso de manifiesto por qué razón carecía de derechos subjetivos o de intereses legítimos que pudieran verse afectados por el Acuerdo impugnado, sino que, al asimilar la legitimación con la capacidad negociadora, al considerar que los sindicatos no son titulares del derecho a la negociación, tampoco estarían activamente legitimados, lo cual contraviene la doctrina de este Tribunal expuesta, entre otras, por la STC 101/1996 (FJ 4) citada por la STC 89/2003. Del mismo modo tampoco se detuvo en el análisis de si el sindicato defendía o no algún interés profesional o económico al pedir la nulidad de la resolución administrativa, pero «es evidente que tratándose de una cuestión de personal como era la de la convocatoria de una plaza de promoción interna entre los funcionarios de la Policía Local... para ascender al grado de sargento, reclamaba su derecho a ser oído y, sobre todo, la inclusión o exclusión de determinados méritos o requisitos que pudieran reunir los funcionarios que optaran al puesto de trabajo convocado, velando de esta manera por las legítimas aspiraciones profesionales de aquellos policías locales de la Localidad afiliados al Sindicato que se encontraran en disposición de poder ocupar dicha plaza. Como puede verse, por tanto, se aprecia una relación entre el acto administrativo que se pretendía impugnar por el Sindicato demandante y el propio interés del mismo, lo que justifica a las claras su legitimación procesal para poder tomar parte en el proceso. La decisión tomada por la Sala de apelación resultó, por tanto, contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente, en cuanto que realizó una interpretación de los requisitos procesales y, en concreto, del interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada al principio *pro actione*, mereciendo por ello ser estimado el motivo y otorgado el amparo».

11. El 27 de noviembre de 2003 la Sala Segunda dictó una resolución por la que admitía el anterior escrito presentado el 17 de noviembre por la recurrente con los testimonios de tres Sentencias dictadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (198/2001, de 27 de febrero; 793/1997, de 19 de julio; y 125/1999, de 13 de febrero) y por el que se daba traslado de las copias a las demás partes personadas, a los efectos oportunos.

12. Por providencia de 10 de febrero de 2005, se señaló para votación y fallo el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano ha interpuesto el presente recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 7 de enero de 2002, que estimó el recurso de apelación núm. 24-2001 y revocó la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia, de 13 de octubre de 2000 (procedimiento abreviado núm. 318/99), al acoger el motivo de inadmisibilidad previsto en el art. 69, letra b), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) de 1998 invocado por la Administración apelante, consistente en la falta de legitimación activa del sindicato demandante para solicitar la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Quart de Poblet (publicado en el «Boletín Oficial de la Provincia de Valencia» el 18 de junio de 1999) por el que se aprobaron las bases para la provisión en propiedad de la plaza de Sargento de la policía local vacante en la oferta de empleo público de 1998.

La queja de la recurrente se basa, en suma, en entender que la resolución judicial impugnada ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad en la aplicación de la Ley. En primer lugar considera lesionado su derecho de acceso a la jurisdicción porque la Sentencia dictada en apelación ha estimado la falta de legitimación activa del sindicato demandante para impugnar por falta de negociación previa las resoluciones en materia de personal dictadas por la corporación demandada, por cuanto tal negación es totalmente injustificada y carente de cobertura legal. Del mismo modo estima conculcado el art. 14 CE porque la Sentencia dictada por el Tribunal de apelación contencioso-administrativo ha aplicado la Ley de manera desigual, al existir resoluciones del mismo órgano judicial que resolvieron de forma distinta supuestos iguales, sin motivar el cambio de criterio.

Por su parte el Ayuntamiento de Quart de Poblet, autor de la resolución administrativa impugnada en el proceso administrativo en cuestión, se opone al recurso por considerar que la Sentencia ha respetado los derechos fundamentales alegados por el sindicato recurrente, mientras que el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo al entender que la resolución judicial impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE en cuanto que la Sala de Valencia realizó una interpretación de los requisitos procesales y, en concreto, del interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada al principio *pro actione*, con cita de la STC 89/2003, de 19 de mayo, entre otras.

2. A pesar de ser tres los motivos alegados por la recurrente en su demanda de amparo nos centraremos en el relativo al derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), no sólo por ser un *prius* respecto de los demás, sino porque, en puridad, es el motivo nuclear del presente recurso, alrededor del cual giran los dos restantes como manifestaciones reflejas de aquél.

La recurrente en amparo y el Ministerio Fiscal ya han puesto de manifiesto la jurisprudencia consolidada de este Tribunal respecto del problema de la legitimación activa de los sindicatos en el proceso contencioso-administrativo. El Fiscal ha recordado, con razón, las grandes similitudes del presente caso con el resuelto en la STC 89/2003, de 19 de mayo. Sin embargo con posterioridad a dicha resolución este Tribunal ha dictado otras dos Sentencias (la 112/2004, de 12 de julio, y la 142/2004, de 13 de septiembre) sobre problemas idénticos, lo que pone de manifiesto la conveniencia de seguir insistiendo, una vez más, en indicar la doctrina constitucional fijada al respecto.

En primer lugar hemos de advertir, como reiteradamente venimos haciendo al tratar del concepto de la legi-

timación, que la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE (SSTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; y ATC 177/1999, de 12 de julio, FJ 2).

Junto a ello hemos de recordar también que, aun cuando el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, ello no impide que el derecho asimismo se satisfaga cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo el razonamiento responder a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, pues, como hemos declarado también reiteradamente, «en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos» (por todas, STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3), dado que nos encontramos «ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso a la jurisdicción y, por tanto, impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela, supuesto en el que, conforme a nuestra doctrina constitucional, despliega su máxima eficacia el principio *pro actione*, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad» (STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3).

Por tanto, pese a tratarse como decimos de una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos judiciales quedan compelidos a interpretar las normas procesales, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas resoluciones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, SSTC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4; y 3/2004, de 14 de enero, FJ 3).

3. Centrándonos ya en la cuestión de la legitimación activa de los sindicatos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y como antes apuntábamos, esta materia ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de este Tribunal que han conformado un cuerpo de doctrina jurisprudencial consolidada y estable. Esta doctrina, tal y como ha sido recogida en las recientes SSTC 142/2004, de 13 de septiembre, FJ 3, y 112/2004, de 12 de julio, FJ 4, con remisión a otras anteriores (SSTC 101/1996, de 11 junio, FJ 2; 7/2001, de 15 de enero, FFJJ 4 y 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3), puede resumirse en los siguientes puntos:

«a) Se ha de partir, en primer lugar, de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los Sindicatos para impugnar ante los Tribunales contencioso-administrativos decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Como afirmamos en la STC 210/1994, de 11 de julio, «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 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" (STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 3). Queda así clara "la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores" (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5).

b) Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. Y ello porque, según recordamos allí, citando de nuevo la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, "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". Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas asociativas singulares la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: ostentar interés legítimo en él. Por tanto, concluimos en la STC 101/1996, de 11 de junio, la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o *legitimatío 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). 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" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2).

c) En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado "función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2). Debe existir, además, 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 nexos que habrá de ponderarse 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 (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5).»

Al analizarse un problema de legitimación sindical cabe añadir, por último, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical (SSTC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 215/2001, de 29 de octubre, FJ 2; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3). Las decisiones judiciales como la que aquí se recurre están especialmente cualificadas en función del derecho material sobre el que recaen, sin que a este Tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación cuando se impugnan ante él este tipo de resoluciones, pues no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial, con independencia de que la declaración de la lesión sea sólo una de las hipótesis posibles (SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3).

4. Trasladando la doctrina expuesta al supuesto examinado hemos de recordar que el sindicato recurrente impugnó un Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Quart de Poblet, por el que se convocaba concurso-oposición para cubrir mediante el sistema de promoción interna un puesto de trabajo vacante en el cuerpo de la Policía Local perteneciente a la categoría de Sargento, por entender que se había omitido un requisito formal esencial (art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de julio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas) consistente en la falta de negociación previa con los representantes sindicales de las bases de dicho concurso que afectaba a funcionarios públicos. La Sentencia de instancia desestimó el motivo de inadmisibilidad opuesto por la Administración demandada al considerar que el sindicato recurrente ostentaba un interés legítimo, en ese caso, «un interés profesional de que la promoción de los funcionarios se lleve a efecto por el procedimiento que la asociación estima haber sido desconocido por el Decreto recurrido». Sin embargo el Tribunal de la apelación autor de la resolución que motiva la solicitud de amparo, atendiendo a la causa de inadmisibilidad planteada por el Ayuntamiento demandado, negó la legitimación a la demandante de amparo por entender que, en el ámbito de la negociación colectiva —en el que incardinaba la cuestión—, la legitimación se deposita en órganos estables de creación legal, como las mesas de negociación, sin que se atribuya de modo directo a los sindicatos, que carecen de legitimación propia en ese ámbito, de tal modo que la omisión de la negociación «carecía de la trascendencia en la esfera de sus derechos e intereses que permitiría afirmar su legitimación activa —pues, según se desprende de lo expuesto, la legitimación sindical se reduciría en este caso exclusivamente a reclamar la participación en el órgano aludido, cuya pretensión nunca se ejercitó en el escrito de demanda».

En suma, la Sala de Valencia, al igual que en el caso resultado por la STC 89/2003, de 19 de mayo, no examinó si el sindicato recurrente ostentaba o no legitimación activa conforme a los criterios establecidos en el art. 19 LJCA de 1998, ni razonó realmente por qué el sindicato carecía de derechos subjetivos o de intereses legítimos que pudiesen verse afectados por la resolución administrativa recurrida, sino que, asimilando legitimación y capacidad negocial, entendió que los sindicatos, al no ser titulares

del derecho a la negociación, carecen de legitimación; así, fuera de su representación en la mesa no pueden interponer recurso alguno en lo referente a la negociación, ya que tal posibilidad sólo la tendría la indicada mesa negociadora.

Pues bien, como declaramos en las SSTC 101/1996, de 11 de junio, FJ 4, y 89/2003, de 19 de mayo, FJ 5, no es procedente atribuir la legitimación, de modo exclusivo, a la mesa de negociación por varias razones: por un lado, por las dificultades técnicas inherentes a la atribución de legitimación para impugnar los actos resolutorios a dicho órgano, que no aparece personificado y que está compuesto con la representación de las partes interesadas, esto es, empleador y empleados, en terminología laboral; por otro, porque la tesis preconizada por la Sentencia recurrida conduciría a hacer de peor condición al sindicato interviniente en la mesa de negociación que a aquel otro que, eventualmente, no se hallara representado en ella, cuya legitimación no cabría excluir *a radice* por la única razón de no haber formado parte del órgano encargado de canalizar las oportunas propuestas de determinación de condiciones de trabajo. Por lo demás hay que señalar que se trata de una tesis que contradice la doctrina sentada en la STC 70/1982, de 29 de noviembre, en la que concluimos que había que reconocer capacidad y poder de representación al sindicato y no limitar tales atributos al comité de empresa.

Llama igualmente la atención el hecho de que la Sala sentenciadora, a diferencia de lo sucedido con el Juzgado *a quo*, ni siquiera hiciera referencia a la noción de interés profesional o económico, que es la que, según la jurisprudencia constitucional antes expuesta, resulta determinante a estos efectos. Y, sin embargo, al margen del interés general y abstracto del Sindicato en defender la legalidad frente a los acuerdos impugnados, ese interés resulta claramente discernible en el presente caso, al igual que en el resuelto por las SSTC 7/2001, de 15 de enero (nombramiento de funcionario en comisión de servicio), 203/2002, de 28 de octubre, FJ 5 (impugnación del reconocimiento, de forma provisional y transitoria, de la compatibilidad para el ejercicio de actividades en el sector privado a dieciséis funcionarios adscritos a un hospital provincial), 89/2003, de 19 de mayo, FJ 5 (prórroga de determinadas comisiones de servicios), 112/2004, de 12 de julio, FJ 5 (convocatoria de concursos abiertos para la contratación de apoyo técnico informático en diferentes órganos y servicios de la Tesorería General de la Seguridad Social) y 142/2004, de 13 de septiembre (jornadas de trabajo del personal médico adscrito al servicio de urgencias de un hospital provincial), en las que se plantearon cuestiones similares a la aquí suscitada.

En el supuesto que nos ocupa el objeto de la demanda administrativa consistía en la nulidad de un Decreto por el que se aprobaba un concurso-oposición para acceder a una plaza del cuerpo de Policía Local, por lo que hay que concluir que se halla plenamente conectado con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y, por tanto, con lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado interés profesional o económico. La razón de esta conexión, como con acierto ha puesto de manifiesto el Ministerio Fiscal, se muestra patente: en el caso de que prosperara la pretensión contencioso-administrativa el sindicato hubiera tenido derecho a ser oído para, así, poner de manifiesto la inclusión o exclusión de determinados méritos o requisitos que pudieran reunir los funcionarios que optaran al puesto de trabajo convocado, velando de esa manera por las legítimas aspiraciones profesionales de aquellos miembros de la policía local afiliados al sindicato que se encontraran en disposición de poder ocupar dicha plaza.

5. Constatada la relación del acto administrativo impugnado con el interés del sindicato ha de concluirse

que éste estaba suficientemente legitimado para interponer, válidamente, el recurso contencioso-administrativo. En consecuencia la Sentencia recurrida, al negar al sindicato recurrente la legitimación activa, realizó una interpretación de los requisitos procesales (y, en concreto, del concepto interés legítimo) excesivamente rigorista y desproporcionada y, por ende, contraria al principio *pro actione*, lesionando así el derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y privándola injustificadamente de una resolución sobre el fondo del asunto debatido en la apelación. Por ello procede anular la Sentencia recurrida y retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno a fin de que el órgano judicial dicte nueva Sentencia en la que no se aprecie la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la confederación sindical demandante en amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de enero de 2002, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia anulada para que por el citado órgano judicial se dicte otra que respete el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil cinco.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

4661 *Sala Segunda. Sentencia 29/2005, de 14 de febrero de 2005. Recurso de amparo 6002-2002. Promovido por don Manuel Jiménez Catalán frente a la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en un pleito sobre reclamación de filiación extramatrimonial.*

Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad en la aplicación de la ley: Sentencia civil que declara una paternidad con base únicamente en la negativa del varón demandado a someterse a la prueba biológica de filiación.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado