

INTERÉS LEGÍTIMO Y LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL SINDICATO MÁS ALLÁ DEL ORDEN SOCIAL DE LA JURISDICCIÓN

LEGITIMATE INTEREST AND PROCEDURAL LEGITIMACY OF THE TRADE UNION BEYOND THE SOCIAL ORDER OF JURISDICTION*

Francisca M.^a Ferrando García**
Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. La legitimación procesal del sindicato en el orden social como referente para otros órdenes jurisdiccionales. –2. El interés legítimo del sindicato en los conflictos suscitados en el orden contencioso-administrativo: una interpretación en clave social; 2.1. Impugnación de disposiciones de carácter general; 2.2. Actos administrativos relacionados con los procesos de contratación y la carrera profesional de los empleados públicos; 2.3. Impugnación de las cláusulas y pliegos de contratación. –3. La presencia del sindicato en el proceso civil. –4. El ejercicio de la acción popular por parte de las organizaciones sindicales. –5. Personación de los sindicatos en los procedimientos constitucionales. –6. Consideraciones finales. –Bibliografía citada.

RESUMEN

La atribución de legitimación activa a las organizaciones sindicales en el orden social se efectúa en reconocimiento a la función proactiva que la Constitución asigna a los sindicatos para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios. Dicha legitimación no se limita al proceso laboral; los sindicatos se encuentran también legitimados en otros órdenes jurisdiccionales (civil, contencioso-administrativo e incluso penal), en los que se pueden plantear conflictos que afectan a las personas trabajadoras. La posible legitimación del sindicato para la defensa de los intereses que les son propios, se ha planteado incluso en sede constitucional. Sin embargo, la configuración legal de dicha legitimación se efectúa en diferentes términos en cada uno de los órdenes, y existen ciertas resistencias a una interpretación amplia de la noción de interés legítimo a efectos procesales. En el presente estudio, se analiza la normativa y la doctrina judicial y constitucional recaída en materia de legitimación procesal de las organizaciones sindicales extramuros del orden social.

* Recibido el 29 de julio de 2022. Aceptado el 14 de octubre de 2022.

Esta publicación es parte del proyecto PID2020-117554RB-I00: "Retos de la garantía jurisdiccional de los derechos laborales de las personas trabajadoras en un contexto socioeconómico cambiante", financiado por MCIN / AEI / 10.13039/501100011033, incluido en la Convocatoria 2020 del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020.

** Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ABSTRACT

The attribution of active legitimation to trade unions before social courts is carried out in recognition of the proactive role that the Constitution assigns them in the defence of their own economic and social interests. Such faculty is not limited to the labour procedure, since unions are also legitimized in other jurisdictional orders (civil, contentious-administrative and even criminal), in which conflicts affecting workers may arise. The possible legitimization of unions for the defence of workers' interests, has been raised even in constitutional appeals. However, the legal configuration of such legitimation is carried out in different terms in each of the jurisdictional orders, and there is some resistance to a broad interpretation of the notion of legitimate interest for procedural purposes. This study analyzes the legal regulations as well as judicial and constitutional doctrine regarding the procedural legitimacy of trade unions outside the walls of the social jurisdiction.

Palabras clave: Legitimación procesal de los sindicatos, impugnación de resoluciones administrativas, contratación pública, acción popular, procedimientos constitucionales.

Key words: Procedural legitimation of trade unions, challenge of administrative decisions, public contracts, popular action, constitutional procedures.

1. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL SINDICATO EN EL ORDEN SOCIAL COMO REFERENTE PARA OTROS ÓRDENES JURISDICCIONALES

La legitimación procesal de los sindicatos se halla reconocida con cierta amplitud en el orden social de la jurisdicción, por considerarse el ámbito natural en el que estas organizaciones defienden los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras. En coherencia con el reconocimiento constitucional de la contribución sindical a la defensa de dichos intereses (art. 7 CE), el art. 17.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS), dispone también que los sindicatos tendrán legitimación *“para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios”*. El mencionado precepto incorpora la jurisprudencia y doctrina constitucional que define la noción de interés propio del sindicato a efectos procesales, conectando dicho interés con *“cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores”*. En especial, según el precitado art. 17.2 LRJS, los sindicatos *“podrán actuar, a través del proceso de conflicto colectivo, en defensa de los derechos e intereses de una pluralidad de trabajadores indeterminada o de difícil determinación¹; y, en particular, por tal cauce podrán actuar en defensa del derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres en todas las materias atribuidas al orden social²”*. Y, en cuanto al proceso de ejecución, *“se considerarán intereses colectivos los tendentes a la conservación de la empresa y a la defensa de los puestos de trabajo.”*

¹ Requiriéndose, en dicho proceso, que el ámbito de actuación de los sindicatos *“se corresponda o sea más amplio que el del conflicto”* [art. 154.a) LRJS].

² Con relación al *“procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales”*, el art. 151.6 LRJS hace referencia a la legitimación de los sindicatos más representativos, así como de aquellos con implantación en el ámbito de efectos del litigio, en los procesos *“en los que tengan interés en defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios o en su función de velar por el cumplimiento de las normas vigentes”*, por lo que *“los sindicatos más representativos siempre podrán actuar aunque no tengan implantación, en las nuevas competencias administrativas”* atribuidas por la LRJS al orden social de la jurisdicción [ARBONÉS LAPENA, H. I., *“La intervención procesal del sindicato tras la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”*, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n.º 1, 2012 (BIB 2012\536)].

La legitimación para intervenir en los citados procedimientos se apoya en la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como afirmaba la STC 210/1994, de 11 de julio, no descansa en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. A tenor de dicha sentencia, la función de los sindicatos, 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 *uti 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. 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”.

Ahora bien, la precitada STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, advierte que “la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que esta pretenda hacerse valer”. Por esta razón, en orden al reconocimiento de legitimación a efectos de un determinado conflicto colectivo, el art. 17.2 LRJS exige que el sindicato que accione cuente con implantación suficiente en el ámbito del conflicto y exista un vínculo entre dicho sindicato y el objeto del pleito. La noción de “implantación suficiente” constituye un concepto jurídicamente indeterminado que ha precisado de la exégesis judicial cuando en un concreto litigio se ha objetado la falta de legitimación del sindicato. Según una jurisprudencia consolidada, para valorar la concurrencia de implantación suficiente en el ámbito del conflicto, “no hay una norma única y general que pueda actuar como regla inequívoca y cuasi matemática a tal efecto, sino que habrá de estarse a las específicas circunstancias de cada caso y a los hechos y elementos de juicio que hayan sido acreditados en orden a demostrar el efectivo nivel de implantación del sindicato en el ámbito del que se trate”³. Por regla general, la Sala 4.^a ha anudado la implantación suficiente a la concurrencia de determinados requisitos⁴, como pueden ser la acreditación de un nivel de afiliación adecuado en el ámbito de afectación del conflicto⁵ o la constatación del número de miembros de los que disponga en los órganos de representación unitaria de los trabajadores⁶.

No obstante, esta doctrina aparece flexibilizada en algunos pronunciamientos, como la reciente STS de 20 de julio de 2022⁷, recaída en relación con la demanda por despido colectivo entablada por los sindicatos UGT y CCOO frente a la compañía *Portier Eats Spain*, empresa del grupo *Uber*, con motivo de la desconexión de la aplicación de los repartidores, tras la entrada en vigor de la Ley conocida como *Ley Rider*⁸. La Sala estima el recurso de casación interpuesto

³ STS de 12 de mayo de 2009 (rec. 121/2008).

⁴ Como ilustrativa de la jurisprudencia social sobre el concepto de “implantación suficiente en el ámbito del conflicto”, cabe citar la STS/SOC de 3 de marzo de 2021 (rec. 178/2019), que niega la legitimación activa del sindicato actor, Alternativa Sindical de trabajadores de seguridad privada, para plantear demanda de conflicto colectivo contra la empresa Servicios Securitas, por entender que el citado sindicato no había acreditado implantación suficiente en dicha empresa, pues no había participado en las elecciones de la empresa, ni en la negociación del convenio, ni tenía representantes unitarios en ningún centro de trabajo de la empresa y tampoco había podido acreditar el número de afiliados al sindicato en los distintos centros de trabajo de la empresa, dado que no existía ningún trabajador que hubiera solicitado el descuento de la cuota de afiliación sindical en favor de sindicato actor. La citada sentencia recoge la doctrina de otras previas, v. gr. las SSTS/SOC de 11 de marzo de 2020 (rec. 160/2018) y de 21 de julio de 2016 (rec. 134/2015).

⁵ STS de 12 de mayo de 2009, cit.

⁶ STS de 8 de noviembre de 2017 (rec. 40/2017).

⁷ Rec. 111/2022.

⁸ Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

contra la sentencia dictada en instancia por la Audiencia Nacional⁹ que negaba a los mencionados sindicatos legitimación activa para impugnar la decisión extintiva, pues no contaban con representación, ni afiliación en las citadas empresas. Con acierto, la sentencia advierte que, dada la inexistencia de representación unitaria y sindical en las citadas empresas¹⁰, “negarles legitimación a los sindicatos más representativos de carácter estatal y que, a su vez, ostentan tal carácter en el sector, en un supuesto como el presente de ausencia de representación legal o sindical y de imposibilidad de constituir una comisión *ad hoc* en los términos del artículo 41.1 ET, impediría la impugnación de la actuación empresarial extintiva de carácter colectivo aquí cuestionada”. Una interpretación estricta del criterio legal y, en su aplicación, de la jurisprudencia sobre implantación suficiente conduciría, según esta sentencia, “no solo a vaciar de contenido el derecho a la tutela judicial efectiva que los trabajadores pueden tener desde la perspectiva colectiva, sino desvirtuar por completo las exigencias legales derivadas del artículo 51 ET, pues la decisión de la empresa devendría irrevocable, solo pendiente de las eventuales acciones individuales de los trabajadores afectados, las cuales tienen una finalidad distinta y sirven a la tutela de intereses no comparables con los que el proceso colectivo trata de satisfacer”.

Por todo ello, apelando al principio *pro actione* y con el fin de evitar la indefensión de las personas afectadas, la Sala 4.^a reconoce que los sindicatos más representativos están activamente legitimados para impugnar el despido colectivo, por más que no conste afiliación a los mismos entre las personas afectadas por la decisión empresarial, ni cuenten con representación unitaria o sindical en la empresa demandada¹¹. En apoyo de esta interpretación, la sentencia alude a una actitud “proactiva” del legislador respecto a la intervención procesal de los sindicatos, cuando de intereses colectivos se trata, para favorecer el cumplimiento de su función constitucional¹².

Aunque con menor intensidad, más allá del orden social también se aprecia esta tendencia al reconocimiento de legitimación procesal al sindicato en otros órdenes jurisdiccionales (civil, contencioso-administrativo e incluso penal), en los que se pueden suscitar también conflictos que afectan a las personas trabajadoras. Como se verá, la posible legitimación del sindicato para la defensa de los intereses que les son propios, se ha planteado incluso en sede cons-

⁹ SAN/SOC de 17 de enero de 2022 (proc. 266/2021).

¹⁰ Téngase en cuenta que, hasta la fecha de la entrada en vigor de la ley, estas empresas habían desarrollado su actividad recurriendo a falsos autónomos, como ha constatado ya la doctrina judicial, de la que son un buen ejemplo: la STS de 25 de septiembre de 2020 (rec. 4746/2019) respecto de los *riders* de Glovo; las SSTSJ de Catalunya de 21 febrero 2020 (rec. 5613/2019), Asturias de 25 julio 2019 (rec. 1143/2019), y Madrid de 17 enero 2020 (rec. 1323/2019), relativas a los repartidores de Deliveroo, o la SJS n.º 11 de Barcelona de 29 mayo 2018 (n.º 213/2018), en el caso de Take Eat Easy. Como ha advertido la doctrina, si eran considerados como autónomos, estos trabajadores no podían elegir representantes de personal y, aun constatándose su condición real de asalariados, las circunstancias en que desenvuelven su actividad laboral determinan la imposibilidad práctica de disponer de representantes legales y la consiguiente necesidad de acudir a las organizaciones sindicales más representativas para la materialización de sus derechos colectivos, como demuestra el hecho de que hayan sido estas las que han suscrito el acuerdo laboral del sector de la hostelería [ROJO TORRECILLA, E., “La relevancia constitucional de las organizaciones sindicales y su impacto sobre la intervención en el proceso laboral. Unas notas a propósito de las sentencias del TS de 27 de enero (caso CC OO contra Consejería de Empleo, Formación y Trabajo autónomo de la Junta de Andalucía) y de la AN de 17 de enero de 2022 (caso UGT y CCO contra Portier Eats Spain SL)”. Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo*, 19 febrero 2022. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales. Disponible en:

<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/02/la-relevancia-constitucional-de-las.html>].

¹¹ A una conclusión similar llegaba la STS de 17 de enero de 2017 (rec. 171/2017), en un supuesto en el que tampoco existía representación legal o sindical de los trabajadores en la empresa, por lo que se consideró que estaba legitimado activamente el sindicato actor con fuerte implantación nacional en todos los sectores.

¹² La sentencia recoge, en este punto, la expresión literal de la STS, dictada en unificación de doctrina, de 20 de julio de 2016 (rec. 323/2014).

titucional. Sin embargo, es preciso señalar que la configuración legal de esta capacidad procesal se efectúa en diferentes términos en cada uno de los órdenes, y que existen ciertas resistencias a una interpretación amplia de la noción de interés legítimo del sindicato a efectos procesales.

En las líneas que siguen, se analiza la normativa y la doctrina judicial y constitucional recaída en materia de legitimación procesal de las organizaciones sindicales extramuros del orden social, así como las tesis que se postulan a favor y en contra de una interpretación flexible de la citada legitimación.

2. EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL SINDICATO EN LOS CONFLICTOS SUSCITADOS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: UNA INTERPRETACIÓN EN CLAVE SOCIAL

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA), atribuye con carácter general la legitimación procesal a “(l)as personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo” [apartado a)], de donde se puede deducir la facultad del sindicato para el ejercicio de acciones en defensa de su interés particular. Además, el art 19.1.b) LRJS reconoce expresamente legitimación en el citado orden a los sindicatos “que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”. Por último, el apartado i) del mismo precepto establece la legitimación del sindicato para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación e intolerancia, tanto cuando los conflictos que afecten a personas afiliadas al mismo, y siempre que cuente con su autorización, como cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, para instar acciones judiciales en defensa de derechos o intereses difusos de dicho colectivo, exigiéndose en este segundo supuesto la condición de más representativo¹³.

Como ha señalado la jurisprudencia de la Sala 3.^a¹⁴, la relevancia que confiere a las organizaciones el art. 7 CE y el derecho fundamental a la libertad sindical reconocido por el art. 28, también de la Constitución, con el contenido adicional que le ha dado la interpretación del Tribunal Constitucional, explican y justifican la amplitud con que se viene apreciando la concurrencia en ellos de los derechos e intereses legítimos, incluidos los colectivos que, según el art. 19 LJCA, fundamentan su legitimación.

De los tres supuestos de legitimación enunciados en el citado precepto, el contemplado en el apartado b), relativo a la legitimación del sindicato para la defensa e intereses legítimos colectivos, plantea mayor dificultad interpretativa. Parece claro que, en dicho supuesto, se subsumen los procedimientos concernientes a los derechos de libertad sindical (incluida la negociación colectiva) y/o de huelga, dado que normalmente parten de actos pluriofensivos o que tienen un efecto reflejo en la actividad sindical, o aquellos que puedan afectar a un grupo genérico de personal estatutario y funcionario. Se trata, precisamente, de los conflictos excluidos del ámbito del orden social en virtud de las letras c), d) y e) del art. 3 LRJS, es decir, aquellos que se susciten en materia:

– “De la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga relativa a los funcionarios públicos, personal estatutario de los servicios de salud y al personal a que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores” [art. 3.c) LRJS]. A modo de ejemplo, cabe afirmar la legitimación de los sindicatos representados en la mesa de negociación para recabar la tutela de su derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical frente a actuaciones de la Administración contrarias al deber de

¹³ Modificado por la Dip. final 3.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio.

¹⁴ STS/CA de 30 de abril de 2019 (rec. 3061/2016).

buena fe en la negociación¹⁵. Ahora bien, según la doctrina judicial, el reconocimiento de legitimación al sindicato como firmante del Acuerdo que se impugna no comporta un imperioso deber de la Administración y/o del órgano judicial de proceder a su inexcusable llamamiento como parte demandada, siempre y cuando ello no le cause indefensión¹⁶.

– “De las disposiciones que establezcan las garantías tendentes a asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga y, en su caso, de los servicios o dependencias y los porcentajes mínimos de personal necesarios a tal fin, sin perjuicio de la competencia del orden social para conocer de las impugnaciones exclusivamente referidas a los actos de designación concreta del personal laboral incluido en dichos mínimos, así como para el conocimiento de los restantes actos dictados por la autoridad laboral en situaciones de conflicto laboral conforme al Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo” [art. 3.d) LRJS]. Cuando se trata de la impugnación de los decretos de servicios mínimos, la doctrina judicial no exige que las personas obligadas se encuentren afiliadas al sindicato impugnante, ni tan siquiera que hayan mostrado su voluntad de secundar la huelga, bastando que el sindicato sea el convocante del paro o se halle entre los convocantes¹⁷.

– “De los pactos o acuerdos concertados por las Administraciones públicas con arreglo a lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que sean de aplicación al personal funcionario o estatutario de los servicios de salud, ya sea de manera exclusiva o conjunta con el personal laboral; y sobre la composición de las Mesas de negociación sobre las condiciones de trabajo comunes al personal de relación administrativa y laboral” [art. 3.e) LRJS]. A estos efectos, no se considera necesario que el sindicato impugnante firme el acuerdo¹⁸; basta para acreditar el interés legítimo de la organización sindical la existencia de personas afiliadas en el ámbito de aplicación del acuerdo¹⁹.

¹⁵ En el caso enjuiciado por la SJ/CA de 15 de marzo de 2021 (rec. 209/2019), se afirma la legitimación del sindicato para impugnar la actuación del ayuntamiento, por entender que la convocatoria de la mesa de negociación, sin antelación suficiente y sin contar con la documentación, había conculcado su derecho a una participación efectiva en la negociación colectiva y, por tanto, su libertad sindical. La citada sentencia advierte que la legitimación del sindicato tendría apoyo tanto en el apartado a) como en el b) del art. 19 LJCA.

¹⁶ Lo que será difícilmente demostrable, según entiende la STSJ/CA Andalucía de 22 de febrero de 2021 (rec. 742/2020), en la medida en que el art. 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), preceptúa que “En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo esta los efectos de la notificación, en los siguientes casos: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (...)”.

¹⁷ Sobre la legitimación activa *ad causam* del sindicato recurrente para actuar en defensa de cuatro trabajadores designados para la realización de los servicios mínimos, la STSJ/CA Cataluña de 29 de julio de 2022 (rec. 1462/2022) considera acreditada la conexión del sindicato con el objeto del litigio, pese a que ninguno de los trabajadores se acogió a la posibilidad de hacer huelga ni se opuso a la designación, ni estaba afiliado al sindicato, pues fue la organización convocante de la huelga. Como razona la sentencia, “el proceder recurrido de la Administración puede afectar a la huelga del propio sindicato, al desarrollo y éxito de la misma, por lo que, siquiera de modo indirecto, puede hallarse el interés para recurrir de acuerdo con el contenido del artículo 19 arriba transcrito”.

¹⁸ Por citar un ejemplo, la STSJ/CA Castilla y León (Valladolid) de 16 de febrero de 2022 (rec. 805/2020) es palmaria al reconocer al sindicato recurrente el “carácter de interesado (y por lo tanto legitimación activa) como representante de los intereses del personal funcional que presta servicio en el Ayuntamiento de Salamanca, disponiendo de la citada representación mediante un delegado de personal en el momento de iniciación del presente procedimiento y durante la tramitación y aprobación del «acuerdo regulador de las condiciones de trabajo y retribuciones del personal al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca» ahora impugnado. Ha de tenerse en cuenta que el objeto del recurso es la fiscalización de la legalidad de un acuerdo que afecta a las condiciones laborales y derechos de los afiliados que representa y en general de los trabajadores del Ayuntamiento de Salamanca y que por lo tanto le afecta de forma directa, habiendo participado en el proceso de aprobación del Acuerdo, mediante las alegaciones presentadas, que constan en el expediente. La ventaja que se obtendría en caso de prosperar el recurso sería extensible a sus afiliados y en general al personal del Ayuntamiento”. A tenor de la sentencia, la tesis de los codemandados, que opusieron la excepción de falta de legitimación del sindicato recurrente

Más controversia ha suscitado la posibilidad de que el sindicato, no siendo el sujeto directamente afectado, impugne las disposiciones administrativas de carácter general con contenido laboral, los actos y resoluciones relacionadas con los procesos de contratación y la carrera profesional de los empleados públicos, así como actos y resoluciones sobre pliegos y cláusulas de contratación pública.

2.1. Impugnación de disposiciones de carácter general

Como se sabe, el control de la legalidad de las disposiciones administrativas de carácter general corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo (art. 1.1 LJCA²⁰), que conocerán del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los sujetos legitimados.

El art. 26.1 LJCA permite, tanto la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, como la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho, señalando que “la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación” de la misma (art. 26.2 LJCA). Pues bien, en el supuesto de impugnación directa de las disposiciones generales, puesto que las mismas están destinadas a un colectivo genérico, amplio y difuso, la determinación de los sujetos legitimados para la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo (art. 25 LJCA) ha de regirse por lo dispuesto en el art. 19.1.b) LJCA, que atribuye legitimación, entre otros sujetos, al sindicato “para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”.

El juego de los arts. 19 y 26 LJCA plantea dos cuestiones importantes en relación con la legitimación procesal del sindicato, relacionadas con la subsidiariedad o autonomía de la impugnación directa de la disposición general y de los actos dictados en su aplicación, de un lado, y con la acreditación del interés legítimo del sindicato en el control de legalidad de una concreta disposición, de otro.

Sobre la primera cuestión, aunque un sector doctrinal ha entendido que es procesalmente difícil acreditar la legitimación activa del sindicato para impugnar una disposición general, cuando no existe imposibilidad para que la persona física o jurídica afectada por la aplicación de dicho reglamento, interponga el correspondiente recurso en vía administrativa y posterior jurisdiccional, si le interesa²¹, lo cierto es que del art. 26.2 LJCA no se deduce tal exigencia.

por no haber formado parte de la Mesa Negociadora municipal, “comporta una interpretación de los requisitos procesales (y en concreto del interés legítimo) excesivamente rigorista y desproporcionada y contraria al principio pro actione”.

¹⁹ En análogo sentido, la STSJ/CA Madrid de 10 de marzo de 2020 (rec. 186/2019), afirma la legitimación del sindicato Central Sindical Independientes y de Funcionarios (CSIF) para impugnar el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Fuenlabrada de fecha 26/10/18 [por el que se modifica el texto del “Acuerdo colectivo de condiciones comunes de los empleados públicos del Ayuntamiento de Fuenlabrada y sus OO.AA.” - B.O.C.A. N.º 294, de 10/12/18], con base en “la incidencia que en la esfera de los funcionarios públicos afiliados al sindicato recurrente puede tener el Acuerdo objeto de impugnación”.

²⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. La competencia para conocer de la impugnación de disposiciones generales queda excluida del ámbito del orden social de la jurisdicción aun cuando puedan versar sobre materias laborales, sindicales o de Seguridad Social [art. 3.a) LRJS].

²¹ BARRACHINA JUAN, E., “Legitimación de un Sindicato para interponer recurso Contencioso-administrativo contra una Disposición General”, *Revista El Fisco*, n.º 152, 2009. Disponible en: <http://elfisco.com/articulos/revista-no-152-legitimacion-de-un-sindicato-para-interponer-recurso-contencioso-administrativo-contra-una-disposicion-general>

En lo que atañe a la determinación del interés legítimo del sindicato en la impugnación de una concreta disposición de carácter general, a diferencia de la norma procesal laboral, el art. 19.1.b) LJCA no establece requisitos de implantación ni de representatividad del sindicato, en virtud de los cuales quede acreditado un especial interés, que le cualifique para ser parte del proceso y ostentar legitimación activa.

Con carácter general, la Sala 3.^a del Tribunal Supremo ha mantenido un criterio amplio sobre la legitimación de los sindicatos, reconociendo la legitimación activa de los sindicatos para recurrir disposiciones generales o actos administrativos. Como resumen de esa jurisprudencia, la STS/CA de 19 de noviembre de 2008²², apoyada en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión²³, recuerda que la normativa vigente efectúa “un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario”.

No obstante, a partir de la STC 101/1996, de 11 de junio, se ha venido exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos 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. Según el Alto Tribunal, la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional 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”, que ha de entenderse referido en todo caso a “un interés en sentido propio, cualificado o específico”, identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada.

La doctrina constitucional distingue, de este modo, las nociones de legitimación *ad processum* y legitimación *ad causam*, o auténtica legitimación²⁴. Sobre la distinción entre ambos conceptos, se ha pronunciado reiteradamente la Sala 3.^a del Tribunal Supremo, precisando que, “(l)a primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación *ad causam*, como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal”²⁵.

En definitiva, según esta jurisprudencia, “nuestro ordenamiento jurídico no contempla la acción pública con carácter general en el proceso contencioso-administrativo. Por eso, (...) la mera defensa de la legalidad no confiere legitimación para recurrir a quien la invoque”²⁶. Por lo tanto, como sucede en el orden social y pese a que, a diferencia de lo previsto en el art. 17.2 LRJS, el art. 19.1.b) LJCA no condiciona la legitimación a ningún requisito de implantación o conexión

²² Rec. 1503/2006, con cita de la STS/CA de 2 de diciembre de 2005 (rec. 4735/2003).

²³ STC 142/2004, de 13 de septiembre y STC 112/2004, de 12 de julio, con remisión a otras anteriores (SSTC 101/1996, de 11 junio; 7/2001, de 15 de enero, FFJJ 4 y 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3).

²⁴ EZQUERRA HUERVA, A., “Luces y sombras en el régimen de impugnación de convocatorias de empleo público”, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 216, 2021 (BIB 2021\5801).

²⁵ SSTS/CA de 14 de febrero de 2022 (rec. 3773/2020), y 3 de marzo de 2014 (rec. 4453/2012, FJ 4), a su vez, con cita de las SSTS/CA de 20 de enero de 2007 (rec. 6991/03, FJ 5), 6 de junio de 2011 (rec. 1380/07, FJ 3) y 1 de octubre de 2011 (rec. 3512/09, FJ 6).

²⁶ STS/CA de 30 de abril de 2019 (rec. 3061/2016).

con el objeto del pleito, la jurisprudencia de la Sala 3.^a ha concluido que, para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato en el contencioso-administrativo a efectos de impugnar una disposición general, no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, en el ámbito de su función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, su implantación etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que la jurisprudencia ponderará en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico.

Así, por ejemplo, la Sala 3.^a del Tribunal supremo ha rechazado la legitimación de un sindicato de implantación autonómica para impugnar el acuerdo de una Diputación provincial sobre funcionarización de su personal laboral, porque dicho sindicato no acreditó su implantación en el ámbito de aplicación del acuerdo, ya fuera representación o personas afiliadas en la plantilla de la Diputación provincial afectada²⁷. También ha negado legitimación a una organización sindical para la impugnación de una Orden de la Consejera de Educación de la Junta de Andalucía por la que se acuerda aprobar el concierto educativo con un centro docente privado²⁸; de la Orden de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 30 de marzo de 2017, por la que se establece el procedimiento para la aplicación del régimen de conciertos educativos para el periodo comprendido entre los cursos 2017/2018 y 2022/2023²⁹; o del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado³⁰.

Por el contrario, ha admitido la intervención del sindicato en el proceso sobre impugnación de una norma foral según la cual, en el anuncio de licitación de los contratos de obras del Sector Público, así como en la carátula de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras, debía incluirse una cláusula en la que se indicara que la contratación estaría sujeta, entre otras condiciones de carácter social, al cumplimiento del convenio colectivo sectorial de la provincia³¹.

La STS/CA de 15 de noviembre de 2018 (rec. 3009/2016) reconoce la legitimación del sindicato SATSE contra la Orden de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, de 13 de febrero de 2013, por la que se constituyen las áreas de gestión, por considerar acreditado el interés específico del sindicato en relación a los derechos laborales de sus afiliados dado que la norma afecta a un aspecto referido a la adscripción del personal a las nuevas estructuras. Por lo demás, como advierte la sentencia, es evidente el interés del sindicato pues en el recurso está cuestionando expresamente la norma impugnada por considerar vulnerado su derecho a la acción o función sindical, denunciando que no se ha sometido la Orden a la mesa sectorial en contra de las previsiones del artículo 12 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Un último argumento que permite sostener la legitimación procesal de la organización sindical, radica en que la propia Administración había reconocido previamente el interés del sindicato en relación con lo que pretendía normar, al otorgarle trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de la norma en aplicación del artículo 4.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Si bien podría objetarse que ese trámite obedecía a una finalidad distinta a la que constituye la esencia de la legitimación jurisdiccional, en todo caso pone de relieve

²⁷ Así, la STS/CA Andalucía, de 30 de abril de 2019 (rec. 3061/2016), reconoce legitimación al Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía, para impugnar el Acuerdo n.º 14 de 1 de junio de 2012, de la Diputación Provincial de Jaén, por el que se aprueban las medidas para la adaptación del régimen jurídico del Personal Laboral Fijo de Plantilla de la Diputación y de sus organismos autónomos al régimen funcional.

²⁸ STS/CA, de 24 de julio de 2012 (rec. 5423/2011).

²⁹ STS/CA Murcia de 19 de julio de 2019 (rec. 283/2018).

³⁰ STS/CA de 8 de mayo de 2015 (rec. 475/2014).

³¹ STS/CA, de 2 junio 2016 (rec. 852/2015).

el interés del sindicato en el proceso, para denunciar que la norma no se había sometido a negociación o consulta en la mesa sectorial de sanidad.

2.2. Actos administrativos relacionados con los procesos de contratación y la carrera profesional de los empleados públicos

El interés legítimo de las organizaciones sindicales para impugnar, en el orden contencioso administrativo³², los actos relacionados con los procesos de contratación y la carrera profesional de los empleados públicos —una categoría específica de actos administrativos generales o de destinatario plural—, ha sido cuestionado por la propia Administración pública, obligando a los tribunales a pronunciarse sobre la cuestión. Aunque se anticipa que la evolución de la doctrina judicial ha culminado en favor del reconocimiento de legitimación activa a las organizaciones sindicales, la jurisprudencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo no siempre se ha inclinado por dar entrada a los sindicatos en la jurisdicción contencioso-administrativa³³, ni lo ha hecho en términos tan generosos como el Tribunal Constitucional, cuya perspectiva sistémica y regida por el principio *pro actione* tiene un sesgo laboralista, que cuesta asimilar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa³⁴.

La STC 358/2006, de 18 de diciembre, resume la doctrina constitucional acerca de la legitimación procesal del sindicato, advirtiendo que “para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que este 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). Según esta doctrina, 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 nexo 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)”³⁵.

Con todo, en los casos de duda prevalece una interpretación laxa de la legitimación activa de sindicatos y asociaciones en defensa de los intereses de sus colectivos e integrantes, en aplicación del principio *pro actione* para asegurar la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los tribunales de justicia³⁶.

Con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional ha señalado que un sindicato puede defender a las personas inominadas concernidas por las bases de la convocatoria (STC 24/2001, de 29 de enero)³⁷. Para el Tribunal, lo que está en juego en el proceso es un indudable interés

³² Conviene recordar que el art. 3.f) LRJS excluye de la competencia del orden social, el conocimiento de las reclamaciones frente a “*Los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre, que deberán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo*”.

³³ V. gr., la STS/CA de 31 de mayo 1990 (RJ 1990, 4138), negó la legitimación activa del sindicato para impugnar un acuerdo de la Diputación Foral de Vizcaya por la que se creaban determinadas plazas de funcionarios.

³⁴ PULIDO QUECEDO, M., “La legitimación de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo”, *Repertorio de Jurisprudencia*, n.º 20, 2004 (BIB 2004\1648).

³⁵ Doctrina recogida por la jurisprudencia de la Sala 3.^a, entre otras, en las SSTS de 28 de enero de 2009 (rec. 188/2007), de 22 de febrero de 2016 (rec. 4156/2014), y de 14 de octubre de 2020 (rec. 64/2019).

³⁶ En sentido análogo, véase la STC 89/2020, de 20 de julio. En la jurisprudencia: SSTS de 13 de noviembre de 2007 (rec. 87/9/2004); de 9 de diciembre de 2010 (rec. 94/2009), y de 14 de febrero de 2011 (rec. 111/2009). En aplicación de esta doctrina, véase la STSJ/CA Andalucía de 21 de septiembre de 2017 (rec. 845/17).

³⁷ El objeto de la demanda de amparo se dirige contra la STSK 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

colectivo, subsumible en el ámbito del derecho a la actividad sindical del sindicato [art. 2.1 d) y 2 d) LOLS], como parte del interés profesional o económico cuya defensa tiene institucionalmente confiada. Por ello, la legitimación del sindicato para recurrir dichas bases se deduce, no ya del art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (norma rectora del proceso *a quo*), o del vigente art. 19.1 b) LJCA de 1998, sino del art. 7.3 LOPJ³⁸.

Y es que, como advierte la STC 358/2006, de 18 de diciembre³⁹, al analizarse un problema de legitimación sindical, 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, de tal manera que la vulneración del art. 24.1 lleva a la del art. 28.1 CE al privar al sindicato del ejercicio de su función institucional de defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, de ahí que el canon de constitucionalidad a aplicar sea un canon reforzado.

Entre otros supuestos, el Tribunal Constitucional ha reconocido ese interés específico para impugnar: el Acuerdo de la mesa sectorial de sanidad, de 18 de julio de 2014, sobre criterios para nombramientos de personal interino en los centros sanitarios del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) y contra la resolución de 30 de julio de 2014, dictada por la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS, por la que se dictaron instrucciones sobre criterios para nombramiento de personal interino en los centros sanitarios del SERMAS (STC 89/2020, de 20 de julio); nombramientos de personal al servicio de las administraciones públicas por el sistema de libre designación (STC 358/2006, de 18 de diciembre); las resoluciones de la TGSS relativas a la convocatoria de concursos abiertos para la contratación de servicios informáticos (STC 112/2004, de 7 de julio); la decisión de una Administración pública acerca de la ordenación de la jornada de trabajo de su personal médico (STC 142/2004, de 13 de septiembre); un Acuerdo de la Junta de Gobierno de una Universidad aprobatorio de la dotación de determinadas plazas de profesorado (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 3; STC 203/2002, de 28 de octubre); el sistema de provisión de una plaza de Jefe de la policía local en un Ayuntamiento (STC 7/2001, de 15 de enero); las bases de la convocatoria de un concurso-oposición para la provisión de plazas de bomberos de una Diputación Provincial (STC 24/2001, de 29 de enero); el Acuerdo del Pleno de una Ayuntamiento que aprobaba la plantilla orgánica del mismo (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 4); etc.⁴⁰.

aprobaban 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, sin diferenciación entre las personas aspirantes de uno y otro sexo.

³⁸ El art. 7.3 de la Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, dispone que *“Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”*.

³⁹ Invocando las SSTC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 215/2001, de 29 de octubre, FJ 2; y 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3.

⁴⁰ La doctrina judicial se ha hecho eco de la jurisprudencia constitucional en numerosos pronunciamientos, *v. gr.* en las SSTS de 28 de enero de 2009 (rec. 188/2007), de 22 de febrero de 2016 (rec. 4156/2014), y de 14 de octubre de 2020 (rec. 64/2019). En la doctrina menor, cabe citar, entre otras muchas, la STSJ/CA Madrid de 28 de mayo de 2020 (rec. 726/2018), en la que se afirma la legitimación de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras (CCOO), para impugnar la Resolución del Subsecretario de Economía, Industria y Competitividad, por la que se convoca proceso selectivo para la contratación de técnicos de laboratorio en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (LN.LA), que establece entre los requisitos que han de reunir las personas candidatas, el de empadronamiento en la Comunidad de Madrid. La Sala considera que el sindicato recurrente representa a trabajadores que, por no estar empadronados en alguna localidad de la Comunidad de Madrid, se verían privados de la posibilidad de suscribir los contratos de trabajo regulados en la Orden impugnada. Por su parte, la STSJ/CA Andalucía (Málaga) de 24 julio 2020 (rec. 3985/2019), ha reconocido legitimación al Sindicato de Trabajadores de la Administración Local para impugnar el anuncio de convocatoria del puesto de Jefe de negociado de inspección de transportes de la Corporación Local de Málaga. Y, por citar un último ejemplo, la STSJ/CA Navarra de 26 de noviembre de 2019 (rec. 7/2019), ha identificado el interés y, en consecuencia, la

En tales casos, el Tribunal ha entendido acreditado tal interés por la conexión entre los fines y la actividad del sindicato (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y el objeto del pleito, declarando que “el hecho de que un acto sea manifestación de la potestad organizativa de la Administración poco o nada explica sobre la existencia o inexistencia de legitimación procesal, porque poco o nada dice de la titularidad de intereses legítimos del sindicato”⁴¹.

Tampoco enerva la legitimación activa el que la decisión impugnada no afecte por igual a todos los trabajadores, porque con la misma unos salen beneficiados mientras que otros quedan perjudicados, sin que pueda afirmarse que, en dichos supuestos, solo pueda plantearse la defensa del interés de cada trabajador afectado negativamente por la vía de la demanda individual. Como ha afirmado la doctrina, “la tesis de la «radical uniformidad» de los intereses de todos los trabajadores casa mal con la función del sindicato de promover la ordenación y agrupación de los intereses de los trabajadores afectados por una decisión empresarial y de buscar una vía que permita la satisfacción colectiva de aquellos aun cuando pueda haber diferencias en cómo conseguirlos”⁴². Tal criterio aparece claramente recogido en la STC 89/2020, de 20 de julio, según la cual aceptar que solo es posible que el sindicato intervenga, procesalmente hablando, cuando haya uniformidad en los intereses en juego de los trabajadores afectados equivaldría, “a negar al sindicato una tendencia en la representación, uniformizando e, incluso, objetivando de manera única y homogénea la consideración del interés de los trabajadores tutelable por sus organizaciones, hasta el punto de contradecir y obstruir la lógica de la pluralidad sindical. Y supondría además, ahora desde el prisma argumental empleado por las resoluciones recurridas, obstaculizar y suprimir la dimensión sindical de la acción judicial para la defensa de los intereses que son propios de estas organizaciones representativas; y ello por el solo hecho, o siempre que, existieran o pudieran existir —como dicen los pronunciamientos judiciales impugnados— intereses contrapuestos entre trabajadores, como puede ocurrir cuando unos son excluidos y otros incluidos en un proceso de selección de personal, pues es obvio que en cualquier dinámica laboral, sea o no en un proceso selectivo, y sea o no en el ámbito de la administración pública, pueden aparecer distintas sensibilidades, derechos en conflicto o intereses contrapuestos o no siempre iguales y absolutamente coincidentes entre los propios destinatarios de la representación sindical” (FJ 4).

Con relación a la impugnación de actos administrativos relacionados con los procedimientos selectivos, es preciso, por último, traer a colación la jurisprudencia de la Sala 3ª según la cual, el reconocimiento de legitimación a las organizaciones sindicales se refiere a los supuestos en que está en juego el interés profesional cuya defensa persiguen, mas no a aquellos que afectan únicamente a los particulares intereses de las personas afectadas. Por esta razón, “tratándose de procedimientos selectivos, en los supuestos en que se discuta de la conformidad al ordenamiento de una convocatoria o de sus bases o en aquellos otros en que se perciba una instrumentalización de los procedimientos para fines distintos de los que le son propios, la legitimación de los sindicatos habrá de apreciarse, en principio. En cambio, cuando solamente esté en juego el particular resultado de unas pruebas selectivas, la regla deberá ser la contraria”⁴³.

legitimación del Sindicato AFAPNA para impugnar el Decreto Foral que se impugna aprueba la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en lo relativo a los perfiles lingüísticos de algunas plazas que, de mantenerse, afectarían directamente a los intereses de los trabajadores, y concretamente, de los afiliados a dicho sindicato que no pueden optar a estas plazas por ser castellanohablantes.

⁴¹ Por todas, véane la STC 7/2001, de 15 de enero.

⁴² ROJO TORRECILLA, E., “El sindicato como institución representativa de los (diversos y no necesariamente uniformes) intereses de la población trabajadora. Notas a la sentencia del TC 89/2020 de 20 de julio”, Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 17 agosto 2020. Disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/08/el-sindicato-como-institucion.html>

⁴³ SSTS de 22 de febrero (rec. 4156/2014) y de 3 de mayo de 2016 (rec. 23/2015). En análogo sentido: SSTSJ Madrid de 18 de mayo (rec. 1120/2017) y de 23 de diciembre de 2020 (rec. 1000/2019); y SSTSJ Andalucía de 29 de junio de 2020 (rec. 2297/2019) y 16 de marzo de 2015 (rec. 211/2013).

2.3. Impugnación de las cláusulas y pliegos de contratación

Para la impugnación de los actos y decisiones de las Administraciones Públicas en materia de contratación pública, mediante el recurso especial regulado por el art. 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)⁴⁴ y otros medios de impugnación previstos en el citado precepto⁴⁵, el art. 48 del mismo cuerpo legal atribuye legitimación a *“cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*. A dichos sujetos, se suman *“las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”*, además de *“la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

La contratación pública, en efecto, contiene cláusulas directamente relacionadas con los derechos laborales de las personas que prestan sus servicios para las empresas adjudicatarias del contrato público. Debe recordarse que, en la actualidad, la contratación pública se concibe como un instrumento para lograr los objetivos sociales de la UE y de los Estados miembros, entre los que, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, alude al cumplimiento, por parte de los subcontratistas, de *“las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en la presente Directiva”* (Considerando 105). Con este fin, la mencionada Directiva 2014/24/UE (art. 18.2)⁴⁶, requiere a los Estados miembros la

⁴⁴ El apartado 2 del art. 44 LCSP establece que *“podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:*

- a) *Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*
- b) *Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.*
- c) *Los acuerdos de adjudicación.*
- d) *Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*
- e) *La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*
- f) *Los acuerdos de rescate de concesiones. Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos a los referidos podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación. No se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.”*

⁴⁵ Frente a los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas no susceptibles del recurso especial, cabrán los medios de impugnación comunes previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); así como en la LJCA. En el caso de actuaciones realizadas por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas, aquellas se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la LPACAP ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela (art. 44.6 LCSP).

⁴⁶ En idénticos términos, se expresa la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (art. 30.3) y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (art. 36.2).

adopción de *“las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral, enumeradas en el anexo X”*.

En consonancia con dichos objetivos, la normativa española introduce la obligación de que toda contratación pública incorpore *“de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato”* (art. 1.3 LCSP), estableciendo expresamente la sujeción de las empresas contratistas a las obligaciones recogidas en el convenio colectivo aplicable, en las diversas fases de la contratación pública y reconociendo a la representación de las personas trabajadoras ciertos derechos de información y facultades de intervención destinadas a controlar el cumplimiento de estos derechos.

Así ocurre ya en la fase de preparación del contrato, cuyo contenido mínimo debe recoger la obligación de la empresa contratista *“de cumplir durante todo el periodo de ejecución de contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación”* [art. 35.1.n) LCSP]. La adjudicación de los contratos ha de atender a la mejor relación calidad-precio de las propuestas, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos a los que alude el art. 145 LCSP. En el caso de ofertas anormalmente bajas, el art. 149 LCSP 2017 establece que los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales aplicables vigentes.

En cuanto a la fase de ejecución, el art. 202.1 LCSP establece la obligación de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, al menos una condición especial de ejecución de tipo social, medioambiental o de innovación. Y, en lo que concierne a las condiciones de tipo social, el apartado 2 del mismo precepto alude expresamente, entre otras consideraciones, a *“garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables”*.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en convenio colectivo, *“y, en especial, los incumplimientos o los retrasos reiterados en el pago de los salarios o la aplicación de condiciones salariales inferiores a las derivadas de los convenios colectivos que sea grave y dolosa, dará lugar a la imposición de las penalidades a que se refiere el art. 192 LCSP”*⁴⁷. Además, el art. 211.1.i) LCSP incluye entre las causas de resolución del contrato, *“(e) impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato”*. Pues bien, en este caso, la resolución del contrato no se instará de oficio por el órgano de contratación o a instancia del contratista, sino a instancia de los representantes de los trabajadores en la empresa contratista⁴⁸.

La atribución de las referidas facultades a las organizaciones sindicales y a la representación de las personas trabajadoras durante el proceso de contratación, unida al reconocimiento de legitimación en el posterior recurso especial en vía administrativa, comportan una afirmación

⁴⁷ Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y su cuantía no podrá superar al 10 por ciento del precio del contrato, IVA excluido, ni el 50 por cien del precio del contrato [STS/CA de 23-5-2016 (rec. 1383/2015)].

⁴⁸ Excepto cuando los trabajadores afectados por el impago de salarios sean trabajadores en los que procediera la subrogación en los contratos de trabajo, de conformidad con el art. 130 LCSP, y el importe de los salarios adeudados por la empresa contratista supere el 5 por ciento del precio de adjudicación del contrato, en cuyo caso la resolución podrá ser acordada directamente por el órgano de contratación de oficio (art. 212.1 LCSP).

implícita de su interés legítimo en el resultado de la contratación en la plantilla de las empresas contratistas, debiendo corresponderse dicho interés con la posibilidad de personarse como partes en las eventuales reclamaciones que se puedan plantear en vía judicial ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo competente para conocer de las cuestiones relativas a la preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos, así como de los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten por los órganos administrativos de resolución de los recursos previstos en el artículo 44 LCSP (art. 27 LCSP)⁴⁹.

Avala esta conclusión un criterio jurisprudencial consolidado según el cual “en la vía contencioso-administrativa no puede serle negada legitimación activa a quien previamente le había sido reconocida en la vía administrativa, por cuanto ello supondría tanto como desconocer actos propios anteriores de la Administración que admitían el interés del administrado”. De ahí que, no proceda que “la Administración cambie de postura en fase judicial, y oponga la falta de legitimación”⁵⁰.

De otro lado, las reglas sobre legitimación aplicadas a la impugnación de convocatorias públicas de personal deberían ser extrapolables a la impugnación de pliegos de contratación, pues los mismos participan de la misma naturaleza jurídica —la de actos administrativos generales o con destinatario plural— y se enmarcan en procedimientos de índole selectiva o de concurrencia competitiva⁵¹.

Con todo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha mantenido una postura reacia al reconocimiento de legitimación a los sindicatos, por considerar que carecen de interés legítimo, entendido como “la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar esta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención de beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética”⁵².

En diversos supuestos de impugnación de pliegos por un sindicato que consideraba que los mismos no garantizaban adecuadamente los supuestos de subrogación empresarial impuestos por la normativa laboral, entendió que tal circunstancia “no es suficiente para fundamentar la posible legitimación activa en el recurso, pues, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, el interés legítimo no puede ser equiparado al interés en la legalidad”. Para el TACRC, la subrogación empresarial “afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores de la anterior, que en todo caso pueden hacer valer sus derechos, si lo estiman procedente, ante la Jurisdicción Social”. Según el Tribunal, las alegaciones formuladas, de índole laboral, únicamente afectan a los trabajadores, a quienes corresponde hacerlas valer por sí mismos en la forma que estimen conveniente. Centrado el TACRC en la noción individual de interés legítimo, niega la legitimación a la organización sindical recurrente, pues, “en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la misma recurrente sino, en su caso, para otras personas diferentes cuya representación no tiene atribuida de manera expresa”⁵³.

⁴⁹ RIOS MESTRE, J. M., “Relaciones entre las cláusulas sociales en la contratación pública y la negociación colectiva”, en AA.VV., *Innovación social en la contratación administrativa: Las cláusulas sociales*, Thomson Reuters – Aranzadi, 2017, pp. 362-364.

⁵⁰ STS/CA de 7 de julio de 2016 (rec. 3311/2014), con cita de las SSTs/CA de 7 de marzo de 1995, de 28 de noviembre de 1994, de 2 de julio de 1994 y de 4 de febrero de 1992.

⁵¹ EZQUERRA HUERVA, A., “Luces y sombras en el régimen de impugnación de convocatorias de empleo público”, cit. Resolución 89/2010, de 23 de marzo 2011.

⁵² Resolución 89/2010, cit., y Resolución 277/2011, de 16 de noviembre de 2011. En análogo sentido, se expresan las Resoluciones 18/2013, de 18 de enero, y 628/2014, de 8 de septiembre de 2014.

Ahora bien, dichas resoluciones se basaban en una interpretación del concepto de interés legítimo limitada al interés individual, cuando la normativa que regulaba la legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, el art. 42 del ya derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, únicamente aludía a “toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”. Aún vigente aquella regulación, la referida doctrina ha sido rectificada en sede judicial, merced a determinados pronunciamientos que recogen una concepción más acorde con la función que la Constitución atribuye al sindicato.

Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de julio de 2016⁵⁴, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por CCOO, contra la resolución del TACRC que niega la legitimación del sindicato para impugnar los pliegos de contratación. En el caso planteado, el sindicato fundaba su legitimación activa en el claro perjuicio ocasionado por la resolución impugnada en los derechos e intereses de los trabajadores que no aparecían en la lista de los afectados por la subrogación, entre los que se encontraban afiliados a CCOO (uno de ellos, además, con la condición de delegado de personal). Alegaba, además, la vulneración del convenio aplicable⁵⁵, en el que se establecía la obligación de subrogación por parte de la nueva empresa adjudicataria en las relaciones laborales de todo el personal adscrito a la concesión objeto de la licitación. El sindicato pretendía que el pliego de condiciones al que se sometía la licitación incorporara la obligación de quien resultara adjudicatario del contrato de subrogarse en la totalidad de las relaciones laborales del personal adscrito a la línea de transporte de viajeros objeto de contratación, con fundamento en la vinculación de la Administración al convenio colectivo sectorial aplicable a la hora de aprobar el pliego de condiciones.

La Audiencia Nacional acoge la fundamentación del recurso en lo que concierne al reconocimiento al sindicato recurrente de interés legítimo en la impugnación de la licitación que se encontraba en el origen del recurso contencioso-administrativo. Como razona la sentencia, “resulta patente que el sindicato recurrente pretendía la defensa de los intereses de los trabajadores que prestaban servicio para la concesionaria, postulando la continuidad de su relación laboral con la concesionaria que resultase adjudicataria, y que además lo hacía esgrimiendo la aplicación del convenio colectivo sectorial aplicable. En definitiva, el sindicato recurrente suscitaba una cuestión que afectaba de lleno a los intereses de los trabajadores cuya defensa y promoción tiene constitucionalmente atribuida ex art. 7 CE, cuestión que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad de la actuación administrativa sino conexión directa con los trabajadores y que, en consecuencia, llena por completo las exigencias de la caracterización como “legítimo” del interés esgrimido por el sindicato recurrente como atributivo de legitimación activa”.

Es esta interpretación proactiva del interés legítimo, inclusiva del interés colectivo a efectos de reconocer legitimación del sindicato para impugnar resoluciones recaídas en los procesos de licitación y contratación pública, la que ha prevalecido en la última versión de la normativa sobre contratación en el sector público, y ha quedado recogida en el art. 48 LCSP, que atribuye expresamente la legitimación a las organizaciones sindicales para interponer el recurso especial en materia de contratación, cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se puedan incumplir por la empresa las obligaciones sociales o laborales respecto de las personas trabajadoras que participen en la realización de la prestación objeto de la contratación.

⁵⁴ Rec. 292/2015. Un análisis de esta puede encontrarse en MORENO MOLINA, J. A., GALLEGO CÓRCOLES, I., PUERTA SEGUIDO, F., PUNZÓN MORALEDA, J., “Contratación Pública”, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 180, 2016 (BIB 2016/85717).

⁵⁵ Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor, registrado y publicado por Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Dirección General de Empleo (BOE 26 de febrero de 2015).

En consideración a esta nueva redacción, el TCRC ha cambiado su doctrina, concluyendo que el sindicato puede estar legitimado para impugnar actos relacionados con la licitación, siempre y cuando el recurso vaya dirigido a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato⁵⁶.

3. LA PRESENCIA DEL SINDICATO EN EL PROCESO CIVIL

En el ámbito civil, existen también algunas manifestaciones de la tendencia a reconocer legitimación a los sindicatos para la defensa de los intereses de las personas trabajadoras con relación a determinadas materias y procedimientos concretos.

En primer término, de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (TRLR), la representación de las personas trabajadoras en el procedimiento concursal corresponde a los sujetos indicados en el art. 41.4 ET, pero si, transcurrido el plazo establecido, los trabajadores no hubieran designado representantes, el órgano judicial *“podrá acordar la intervención de una comisión de un máximo de tres miembros, integrada por los sindicatos más representativos y los representativos del sector al que la empresa pertenezca”* (art. 171.2 TRLR). Como se ve, esta solución se halla en la línea de la jurisprudencia *pro actione* del orden social, anteriormente citada.

Por otra parte, a efectos del procedimiento abreviado, del incidente concursal y del sistema de recursos, el art. 512 TRLR establece que los acreedores y los demás legitimados para solicitar la declaración de concurso actuarán representados por procurador y asistidos por letrado, sin perjuicio de lo establecido para la representación y defensa de los trabajadores en la Ley reguladora de la jurisdicción social, incluidas las facultades atribuidas a los sindicatos para el ejercicio de cuantas acciones y recursos sean precisos en el proceso concursal para la efectividad de los créditos y derechos laborales (art. 513.2 TRLR).

En lo que concierne a la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, modificó la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) con el fin de incorporar en el art. 11 bis la legitimación de las organizaciones sindicales:

a) Respecto de los conflictos individuales relacionados con la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, en cuyo caso se reconoce legitimación procesal, además de las personas afectadas y siempre que cuenten con su autorización, entre otros sujetos, a los sindicatos, en relación con las personas afiliadas a los mismos⁵⁷. Cuando, en virtud de la legitimación que le confiere este precepto, un sindicato promueva el proceso, se llamará al mismo a las personas afectadas por “la situación de discriminación que dio origen al proceso, para que hagan valer su derecho o interés individual” (art. 15 *ter*.1 LEC).

⁵⁶ Por el contrario, se ha negado la legitimación del sindicato para interponer recursos encaminados a preservar los derechos de los empleados del propio órgano de contratación (Resoluciones TCRC 206/2019, de 8 de marzo, 1098/2019, de 30 de septiembre y 221/2020, de 13 de febrero; Resoluciones TACP Junta de Andalucía 236/2020, de 9 de julio, 157/2020, de 1 de junio y 17/2020, de 28 de enero; Resolución TACP Comunidad de Madrid, 63/2019, de 13 de febrero).

⁵⁷ El art. 11 bis.1 LEC, en la redacción dada por la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, atribuye legitimación en estos casos, a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, así como, en relación con las personas afiliadas o asociadas a los mismos, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

b) Cuando el conflicto afecte a una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación (expresión que recuerda a la definición de conflicto colectivo en el art. 153 LRJS), poseerán legitimación, los sindicatos más representativos⁵⁸.

Del análisis de las citadas previsiones se deduce que el reconocimiento al sindicato de la condición de parte procesal legítima, más allá de los casos en que comparece y actúa en juicio como titular de la relación jurídica u objeto litigioso (art. 10 LEC), se limita a conflictos puntuales (en materia concursal y sobre tutela del derecho a la igualdad y no discriminación). En ausencia de un reconocimiento expreso de legitimación al sindicato para accionar sobre otras posibles cuestiones conexas a la relación laboral que se puedan dirimir en el orden civil, como es el caso de los conflictos en materia de invenciones laborales, atribuidos por el art. 116 de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, a los órdenes jurisdiccional civil, penal o contencioso-administrativo en función de su delimitación competencial, no parece que pueda la organización sindical litigar como parte procesal, aun contando con la aquiescencia de la persona afiliada.

En estos casos, no existiendo tampoco en la norma rituaría civil una previsión similar a la establecida en el art. 20 LRJS, se ha planteado la posibilidad de aplicar dicho precepto a la intervención sindical en representación de las personas afectadas. Sobre la cuestión, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 13 de enero de 1996⁵⁹, resuelve un litigio en el que se presenta como co-demandante la UGT frente a cierta entidad bancaria alegando que los trabajadores de la entidad y sus familiares, sin otros requisitos que la adhesión a la asociación creada *ad hoc* por el Banco, habían venido poseyendo y utilizando determinada zona deportiva, como parte de la política de personal de la entidad bancaria. El sindicato y los trabajadores interponen un interdicto para recuperar el pacífico uso y disfrute de tales instalaciones en las mismas condiciones en que inmemorialmente lo venían haciendo. La Sala traslada al ámbito civil la regulación contenida en el art. 20 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Laboral, de 7 de abril de 1995, conforme a la cual “*los sindicatos podrán actuar en un proceso en nombre e interés de los trabajadores afiliados a ellos que así se lo autorizan*”. Finalmente concluye que no se dan los requisitos exigibles según el art. 20 LRJS, de condición de afiliado del trabajador demandante y existencia de su voluntad de iniciar el proceso, de ahí que declare la falta de legitimación del sindicato para litigar en nombre de los trabajadores empleados.

4. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

El reconocimiento a las organizaciones sindicales de legitimación para el ejercicio de la acción popular en el ámbito penal ha suscitado el rechazo de un sector doctrinal que se ha intentado trasladar a la normativa de enjuiciamiento criminal cuya actual configuración contempla una legitimación procesal sin restricciones. En efecto, según la normativa vigente, de todo delito público nace una acción particular que corresponde a los perjudicados directamente por el hecho punible (art. 110 LECrim⁶⁰) y una acción pública, fundada en el art. 125 CE, que, de conformidad con el art. 101 LECrim, corresponde a todos los ciudadanos españoles⁶¹. En el mismo sentido,

⁵⁸ En este caso, el art. 11 bis.2 LEC, asimismo reformado por la precitada Ley 15/2022, atribuye legitimación a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos más representativos, así como las organizaciones de personas consumidoras y usuarias de ámbito estatal, las organizaciones, de ámbito estatal o del ámbito territorial en el que se produce la situación de discriminación que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, sin perjuicio en todo caso de la legitimación individual de aquellas personas afectadas que estuviesen determinadas.

⁵⁹ Un comentario de la misma puede consultarse en RUBIO TORRANO, E., “Acción de división de vivienda familiar y legitimación activa de sindicato [Comentario a la SAP Cantabria de 2 enero 1996 (AC 1996, 111) y SAP Madrid de 13 enero 1996 (AC 1996, 131)]”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, vol. I (BIB 1996\1029).

⁶⁰ RD de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁶¹ En este supuesto, como señala el ATS de 23 de septiembre de 2016 (rec. 20585/2016), la legitimación procesal, entendida como el “poder de conducción procesal”, que habilita a la acusación particular para personarse y a

el art. 19.1 LOPJ extiende la legitimación para el ejercicio de la mencionada acción pública, tradicionalmente denominada acción popular, a todos los ciudadanos de nacionalidad española en los casos y en la forma prevista por la ley, y el art. 270 LECrim dispone que todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito pueden querellarse, ejerciendo la acción popular establecida en el precitado art. 101 LECrim.

De conformidad con la precitada regulación, un sindicato puede intervenir en el proceso penal, no solo como acusación particular, en su condición de sujeto ofendido o víctima de un ilícito penal, sino también como acusación popular, dado que la normativa vigente no impide la personación de las organizaciones sindicales en el proceso penal, salvo la que resulta de la general exclusión de los delitos y faltas enunciados en el art. 104 LECrim, que solo podrán ser perseguidos por los sujetos ofendidos o por sus legítimos representantes⁶².

Como ha señalado la Sala 2.^a del Tribunal Supremo, ni la Constitución ni la LECrim establecen directamente ninguna limitación a la acusación popular, una vez que la acusación particular ha sido tenida por parte en el proceso de que se trate, no imponiéndosele al sindicato “ni el sostenimiento de las mismas pretensiones que puedan mantener el Ministerio Fiscal o la acusación particular, ni limitándose su actuación por el hecho de que aquellos ya concurran efectivamente en el proceso con una pretensión de la acusación particular”. De esta forma, cuando “el proceso penal ya se ha iniciado no es necesaria la presentación de querrela para el ejercicio de acción penal como acusación popular por parte de la entidad sindical apelante ni que se adhiera a acusación alguna, visto el momento procesal de instrucción en el que se encuentra el proceso”⁶³. Dicha doctrina se apoya, precisamente, en la función de los sindicatos de contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 CE; “por esta razón debe apoyarse su intervención en el proceso penal, aun cuando las víctimas no sean afiliados del sindicato, como defensores de los bienes jurídicos protegidos en los delitos contra los derechos de los trabajadores”.

De otro lado, según esta jurisprudencia en favor del principio *pro actione*, para facilitar la intervención de los sindicatos en las causas penales en delitos contra los derechos de los trabajadores, no se les puede exigir la prestación de fianza para personarse en dichos procesos⁶⁴.

Sobre la posibilidad de otra configuración legal de la acción popular, si bien es cierto que el art. 125 CE encomienda a la ley la determinación de la forma y los procesos penales en que cabe el ejercicio de la acción pública, dicho desarrollo legal debería respetar en cualquier caso la finalidad que se persigue con la misma, como medio que favorece la democratización de la justicia, por cuanto facilita la defensa de las personas lesionadas por un ilícito penal, contribuyendo con ello a hacer más efectivo el derecho fundamental a la tutela judicial, objetivo que pueden cumplir de forma eficaz las organizaciones sindicales con relación a las conductas delictivas que atentan contra los derechos laborales de las personas trabajadoras.

intervenir plenamente en el proceso penal y en calidad de parte, requiere una justificación suficiente y debida de su condición de perjudicado, agraviado u ofendido por los delitos imputados”.

⁶² El citado precepto se refiere a los delitos de estupro, calumnia e injuria y faltas consistentes en el anuncio por medio de la imprenta de hechos falsos o relativos a la vida privada, con el que se perjudique u ofenda a particulares, y en injurias leves.

⁶³ SSTS/Penal de 30 de mayo de 2003 y 12 de marzo de 1992 (RJ 1992, 2084). En aplicación de la referida jurisprudencia, el Auto AP León núm. 826/2021 de 30 septiembre (rec. 989/2021), declara que no es necesaria su adhesión expresa a acusación particular alguna, bastando que el sindicato se muestre parte como adhesión en nombre de la ciudadanía en el proceso pendiente, en el caso enjuiciado relativo a un delito contra los derechos de los trabajadores del art. 316 CP, en relación con los arts. 142 y 152 del mismo cuerpo legal, por homicidio y lesiones por imprudencia grave. En la misma línea, véase el Auto AP Barcelona núm. 451/2017 de 29 mayo (rec. 299/2017).

⁶⁴ STS/Penal 722/1995, de 3 de junio; Auto de la AP de Madrid núm. 745/2008 de 20 noviembre (rec. 423/2008).

Pese a ello, la exclusión de las organizaciones sindicales de la legitimación para ejercer la acción popular es una constante en los últimos intentos de reforma de la normativa procesal penal. Aparecía en el Anteproyecto de LECrim de 2011 (art. 82) y en el Borrador del Código Procesal Penal de 2013 (art. 70)⁶⁵. También, el más reciente Anteproyecto de 2020 reitera la exclusión de los sindicatos como acusadores populares [art. 121.1.d)], que justifica en su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y en el riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político.

La razón a la que tal exclusión obedece, aparece explicitada en la exposición de motivos del anteproyecto, cuyo apartado XXIII, señala que “la utilidad de la acción popular en este concreto sentido no puede ensombrecer la evidencia de que, como más de una vez se ha puesto de manifiesto, a veces se convierte en un medio de instrumentalización de la justicia al servicio de intereses ajenos al bien común”. El apartado XXIV dirige su recelo hacia las organizaciones sindicales, cuando afirma que “los partidos políticos y los sindicatos, por su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción.”

Esta misma sospecha de utilización abusiva conduce a un sector doctrinal a rechazar la atribución de legitimación a las organizaciones sindicales por considerar que tal posibilidad permite introducir intereses extraprocesales que en nada tienen que ver con la defensa de intereses colectivos, atribuyendo los abusos que se han producido en el ejercicio de la acción popular a la voluntad de trasladar el debate político y social al ámbito judicial⁶⁶. Según esta tesis, las organizaciones sindicales, como las asociaciones empresariales no defienden la legalidad y los intereses sociales en su conjunto, sino los concretos intereses de la organización. Frente a las referidas afirmaciones, habría que recordar que el eventual ejercicio espurio de la acción popular no ha partido de las organizaciones sindicales más representativas, sino de pseudo sindicatos que han empleado la acción popular como instrumento en beneficio de sus intereses particulares⁶⁷.

De otro lado, el ejercicio de la acción popular se encuentra, en la actualidad, rodeado de suficientes cautelas que limitan en buena medida el ejercicio de la acción penal en materia laboral, en buena parte debido al principio de intervención mínima del Derecho Penal y a su consideración jurisprudencial como *ultima ratio*, a la que es posible acudir solamente cuando la actuación no es sancionable en vía administrativa⁶⁸. Esta circunstancia se puede dar con frecuencia debido a la configuración de conductas similares como ilícitos penales y como infracciones administrativas en el orden social, cuyo deslinde de la punibilidad es a veces cuestión de matiz⁶⁹. A ello se suma la “doctrina Botín”⁷⁰, recogida en el Anteproyecto, según la cual cuando existen particulares perjudicados, la acción popular queda condicionada a la existencia de acusación particular y del Ministerio Fiscal, de forma que, si estos no sostienen la acusación ni tampoco el fiscal, no cabe que la acusación popular se convierta en el único acusador. Solo se admite en delitos que dañan claramente intereses colectivos⁷¹, de suerte que la eventual intervención

⁶⁵ Su contenido se halla disponible en: <https://notin.es/wp-content/uploads/2013/01/anteproyecto-de-la-Ley-de-Enjuiciamiento-Criminal-de-27-de-julio-de-2011.pdf>

⁶⁶ PELAEZ, A., “Virtudes y carencias del Anteproyecto de la LECrim”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 969, 2020.

⁶⁷ ALFONSO MELLADO, C. L., “Legitimación sindical en el proceso penal”, *Net21*, n.º 4, 2021, p. 2.

⁶⁸ ALFONSO MELLADO, C. L., “Legitimación sindical en el proceso penal”, cit., p. 3; LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., en “Los delitos contra los derechos de los trabajadores: lo que sobra y lo que falta”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LVII, 2004, p. 50.

⁶⁹ Por citar un ejemplo, Como señala LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., en “Los delitos contra los derechos de los trabajadores: lo que sobra y lo que falta”, cit., p. 26, la perseverancia, reincidencia o contumacia opera como criterio diferenciador entre la conducta discriminatoria constitutiva de discriminación administrativa muy grave (art. 8.12 LISOS) y el delito de discriminación laboral (art. 314 CP).

⁷⁰ STS de 17 de diciembre de 2007 (rec. 315/2007).

⁷¹ STS de 8 de abril de 2008 (rec. 408/2007), que dio lugar a la doctrina Atutxa.

del acusador popular se hallará en función de cuál sea el bien jurídico protegido por el delito perseguido, de si se trata de un bien jurídico individual, particular o privado, o de un bien jurídico colectivo o supraindividual⁷². En consecuencia, dicha doctrina permite el ejercicio de la acción popular por parte del sindicato, como portador de intereses difusos, para la persecución de delitos sociales⁷³.

Por las razones apuntadas, carece de justificación una reforma que cierre el paso al ejercicio de la acción popular por parte del sindicato, debiendo este admitirse al menos con relación a los delitos contra los derechos de los trabajadores⁷⁴, que el Anteproyecto de 2020 ni tan siquiera incluye en el listado de delitos susceptibles de acción popular (art. 122). Aún en el terreno laboral, la legitimación para el ejercicio de la acción popular no puede limitarse a los delitos tipificados en los arts. 311 y siguientes CP, pues debe comprender, asimismo, aquellas conductas delictivas que afectan a derechos de las personas trabajadoras, como es el caso de las contempladas en el art. 257 CP, relativo a los derechos económicos de los trabajadores en los supuestos de declaraciones de concursos ilícitos en las empresas y sociedades, o en el art. 307 CP, que tipifica el delito determinadas conductas de defraudación a la Seguridad Social.

Téngase en cuenta que, aunque el art. 113.4 del Anteproyecto de LECrim reconoce a los sindicatos el derecho a ejercitar la acción penal para la defensa de los intereses que les son propios, constituyéndose como acusación particular, dicho precepto podría ser interpretado de forma restrictiva limitando esta posibilidad a los delitos que atenten contra los derechos colectivos, y dejando a un lado otros tipos delictivos que pueden tener un efecto reflejo sobre la colectividad y el sindicato, respecto de los que quedaría excluido el ejercicio de la acción por parte del sindicato, al no contemplar la reforma su legitimación en la acción popular⁷⁵.

En otro orden de consideraciones, la anunciada exclusión de los sindicatos de la posibilidad de ejercer la acción popular parece contradecir el espíritu general del art. 7.3 de la LOPJ que reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de esos intereses colectivos, y de la tendencia que se aprecia, no ya en el orden social, sino en los órdenes contencioso-administrativo y civil, como se ha analizado en los apartados precedentes.

5. PERSONACIÓN DE LOS SINDICATOS EN LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES

Sin pretender en este momento entrar en la cuestión de fondo planteada por el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, al que el grupo

⁷² La STS/ Penal de 8 de junio de 2018 (rec. 1206/2017), dictada en el “Caso Nóos”, en el que intervino el Sindicato de Funcionarios Públicos “Manos Limpias” como actor popular, resume la doctrina jurisprudencial en interpretación del art. 782 como sigue: “en el procedimiento abreviado no es admisible la apertura del juicio oral a instancias, en solitario, de la acusación popular, cuando el Ministerio fiscal y la acusación particular han interesado el sobreseimiento de la causa, (STS 1045/2007), doctrina que se complementa al añadir que en aquellos supuestos en los que por la naturaleza colectiva de los bienes jurídicos protegidos en el delito, no existe posibilidad de personación de un interés particular, y el Ministerio fiscal concurre con una acusación popular, cuando el Ministerio fiscal y la acusación particular han interesado el sobreseimiento de la causa (STS 1045/2007), doctrina que se complementa al añadir que en aquellos supuestos en los que por la naturaleza colectiva de los bienes jurídicos protegidos en el delito, no existe posibilidad de personación de un interés particular, y el Ministerio Fiscal concurre con una acusación popular que insta la apertura del juicio oral, la acusación popular está legitimada para pedir, en solitario, la apertura de la causa a la celebración del juicio oral (STS 54/2008)”.

⁷³ CASTILLEJO MANZANARES, R., “Problemas prácticos de enjuiciamiento”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n.º 40, 2015 (BIB 2015\16370).

⁷⁴ HUALDE LÓPEZ, I., “Acusación popular y violencia de género”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, núm. 21, 2009 (BIB 2009\68); MUERZA ESPARZA, J., “La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en España”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso*, n.º 21, 2009 (BIB 2009\67).

⁷⁵ ALFONSO MELLADO, C. L., “Legitimación sindical en el proceso penal”, cit., p. 5.

parlamentario recurrente imputa la vulneración del art. 86 CE⁷⁶, procede traerlo a colación de este estudio dado que, habiendo presentado los sindicatos CCOO y UGT un escrito de solicitud de personación en dicho procedimiento, al amparo del art. 81 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)⁷⁷, se ha puesto en duda la legitimación de las citadas organizaciones sindicales más representativas para plantear recursos de inconstitucionalidad. Se trata, sin duda alguna, de una cuestión de gran trascendencia social e institucional⁷⁸, en cuanto afecta a la defensa de los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras y al papel que el art. 7 CE atribuye a las organizaciones sindicales en tal ámbito.

Hasta el momento, la doctrina constitucional ha negado la posibilidad de participar en procedimientos constitucionales relativos a leyes o normas con rango de ley, a quienes intervienen en defensa de sus intereses individuales, habida cuenta el carácter general y abstracto de las normas⁷⁹; o de sus intereses corporativos como asociación u organización⁸⁰, e incluso en defensa de intereses colectivos, si bien respecto de una asociación empresarial carente de la condición de más representativa⁸¹.

No obstante, las circunstancias concurrentes en el RD-ley 32/2021 permiten justificar el interés legítimo de las organizaciones más representativas y, por tanto, su legitimación, para personarse en el recurso de inconstitucionalidad planteado. Y ello, porque, como ha recordado la doctrina⁸², la norma cuya constitucionalidad se cuestiona es producto del diálogo social, que, como es sabido, cristalizó en el Acuerdo para la reforma laboral, suscrito entre el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, que el Gobierno se comprometió a no tramitar como proyecto de ley, para evitar su modificación y garantizar la preservación de los contenidos pactados. Y es la constitucionalidad de dicha legislación negociada, la que tratan de defender estos sindicatos con su personación. Si, como se ha señalado anteriormente, la legitimación procesal se sustenta en el interés legítimo de quien plantea la acción o el recurso, no parece razonable ignorar que poseen dicho interés en la defensa de su constitucionalidad quienes han participado en la gestación de este fruto de la legislación negociada.

⁷⁶ El recurso, presentado por el Grupo Parlamentario VOX y admitido a trámite el 2 de junio de 2022, discute la urgencia de la reforma, como presupuesto constitucional que el art. 86 CE establece para la tramitación como real decreto Ley. Por su parte, el Gobierno justifica el carácter urgente de la reforma laboral como condición impuesta por la UE para poder acceder a los fondos europeos de recuperación (*Next Generation*).

⁷⁷ El referido escrito de personación se encuentra disponible en:
<https://www.ccoo.es/a52b75740dfc066fa43beb3b83f3c013000001.pdf>

⁷⁸ BAYLOS GRAU, A., “Una iniciativa sindical muy relevante: la personación en la defensa de la constitucionalidad de la reforma laboral”, en el blog del autor *Según Antonio Baylos... Información, discusión y propuestas sobre las relaciones de trabajo y la ciudadanía social*, 21 de junio de 2022. Disponible en: <https://baylos.blogspot.com/2022/06/una-iniciativa-sindical-muy-relevante.html>

⁷⁹ El ATC 175/2004, de 11 de mayo, desestima la personación de un particular como coadyuvante de la Junta de Andalucía en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad, en defensa del mantenimiento de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembiones humanos no viables para la fecundación *in vitro*. En relación con la legitimación de partidos políticos, el ATC 263/2008, 20 de agosto de 2008, desestima su solicitud en los recursos de inconstitucionalidad núms. 5705 y 5748-2008, promovidos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular.

⁸⁰ ATC 252/1996, de 17 de septiembre, referido a una asociación de médicos interinos, la Asociación de Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria Interinos de la Comunidad Valenciana. El Auto cuenta empero con un voto particular que entiende existente el interés legítimo del sindicato en la intervención coadyuvante.

⁸¹ En este sentido, véase el ATC 248/2008, 24 de julio, que niega legitimación a una asociación de empresarios de vehículos de transporte con conductor para que se la tenga por personada como coadyuvante en el recurso de inconstitucionalidad frente a una ley autonómica de transporte por carretera.

⁸² MOLINA NAVARRETE, C., “Impugnación constitucional de la nueva reforma laboral e interés legítimo sindical a su defensa en el proceso constitucional”, *Net21*, n.º 11, 2022, p. 2.

Como apuntan los mencionados sindicatos en el escrito de solicitud de personación en el recurso, su legitimación tiene apoyo en el ya mencionado papel institucional reconocido por el art. 7 CE a las organizaciones sindicales y en su derecho a la libertad sindical de conformidad con el art. 28 CE —en cuanto al derecho a la negociación colectiva, de la que el diálogo social constituye una manifestación esencial—. Asimismo, como advierten los sindicatos en el escrito de solicitud de personación, el “interés legítimo constitucional a la intervención coadyuvante ex art. 81 LOTC (y art. 13 LEC, como norma supletoria ex art. 80 LOTC), se refuerza con la garantía de efectividad de la tutela jurisdiccional, también constitucional, ex art. 24 CE en relación con el art. 86 y 162 CE. Así viene estableciéndose por el TC y el TS —a instancias de aquel— en todo tipo de procesos jurisdiccionales, ordinarios y constitucionales (amparo)”. En suma, la legitimación procesal constituye la expresión de un principio constitucional fundamental para un Estado Social y Democrático Constitucional de Derecho, también aplicable en el recurso de inconstitucionalidad conforme al art. 81 LOTC y 13 LEC (aplicable supletoriamente ex art. 80 LOTC).

Respecto del posible apoyo legal de la personación sindical en defensa de la constitucionalidad de una norma, aunque la LOTC no recoja expresamente tal posibilidad⁸³, el art. 81 LOTC contempla la posible intervención de otros sujetos (ya se trate de personas físicas o jurídicas) como coadyuvantes de cualquiera de las partes, con la única exigencia de que su “interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales”. La alusión, en plural, a “los procesos constitucionales”, en el art. 81 LOTC situado en el Título VII, relativo a las “disposiciones comunes sobre procedimiento”, permite concluir que la intervención adhesiva de persona distinta de la recurrente o recurrida no se refiere exclusivamente al recurso de amparo, por más que la coadyuvancia en supuestos de tutela de los derechos fundamentales constituya el supuesto más habitual, sino también en los recursos de constitucionalidad, como el formulado frente al RDL 32/2021.

Corolario de lo anterior es que el único presupuesto y requisito de la posible intervención adhesiva de los sindicatos como coadyuvantes de la parte recurrida (el Gobierno), sería, conviene insistir, la existencia de un interés legítimo en el recurso. Desde un punto de vista objetivo, dicha legitimación se justifica en un interés colectivo, dado que el contenido de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona mediante el recurso, afecta de lleno a los intereses sociales y económicos de las personas trabajadoras, cuya defensa les corresponde por mandato constitucional (art. 7 CE). De otro lado, el interés legítimo de los sindicatos que solicitan personarse en el procedimiento, y que justifica su intervención como coadyuvantes del Gobierno que aprobó la norma recurrida conforme al art. 81 LOTC, radica en la necesidad de salvaguardar la efectividad de una norma negociada por los mismos, las asociaciones empresariales y el Gobierno, contando con el compromiso de este de no tramitar dicho acuerdo como proyecto de ley a fin de evitar posibles modificaciones durante la tramitación legal y garantizar la preservación de los contenidos pactados, así como el delicado equilibrio socioeconómico subyacente al acuerdo.

Avala, igualmente, la atribución de legitimación al sindicato para intervenir como coadyuvante en el recurso de inconstitucionalidad, una interpretación del art. 81 LOTC a la luz de la normativa internacional, conforme al art. 10.2 CE. Insiste, en este sentido, el escrito de solicitud de personación presentado por UGT y CCOO, recordando la análoga figura del *amicus curiae*, original del Derecho romano, incorporada por el *common law* (tanto anglosajón como norteamericano) y, posteriormente, por el Derecho internacional⁸⁴ y de la Unión Europea⁸⁵ y al Derecho conti-

⁸³ El art. 34.1 LOTC únicamente alude al traslado de la demanda, tras su admisión a trámite, “al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas”.

⁸⁴ STEDH de 23 de junio de 1993, dictada en el caso Ruíz Mateos vs. España, es un buen ejemplo. De otra parte, tras la suscripción del Protocolo adicional 3.º de la Carta Social Europea Revisada, las organizaciones sindicales españolas pueden plantear reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS).

mental, permitiendo a organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas y sindicatos, según los casos, intervenir en juicios en los que está en juego una libertad o derecho fundamental o la defensa de los derechos humanos.

Sin perjuicio de lo hasta ahora expuesto, la seguridad jurídica en la garantía de esa legitimación procesal del sindicato para la tutela de los intereses colectivos, aconseja una reforma de la LOTC para que se recoja expresamente la figura del coadyuvante sindical en la defensa de los intereses de las personas trabajadoras y, particularmente, de las leyes en cuya gestación, por medio del diálogo social, haya participado.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La correcta interpretación de la noción de legitimación en lo que atañe a la actuación procesal del sindicato, requiere superar el concepto clásico de legitimación basado en el interés individual, que limita dicha capacidad a quien ostenta la potencial titularidad del derecho que se pretende y puede resultar efectivamente afectado por las consecuencias de su ejercicio. Y ello porque, como ha venido señalando la doctrina constitucional, la intervención sindical en sede jurisdiccional para la defensa de los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras es una consecuencia y, a la vez, un presupuesto para el ejercicio de la función institucional que el art. 7 CE atribuye a las organizaciones sindicales, al tiempo que constituye una condición necesaria para el ejercicio del derecho a la actividad sindical que forma parte del derecho fundamental que el art. 28.1 CE reconoce a dichas organizaciones.

La garantía efectiva de esta función constitucional precisa de una interpretación flexible del requisito de implantación suficiente del sindicato en el ámbito del conflicto colectivo, considerando que concurre en las organizaciones que ostentan la mayor representatividad cuando en el ámbito del conflicto no exista representación legal de las personas trabajadoras, pues otra interpretación conduciría a su indefensión, como ha acertado a comprender el Tribunal Supremo en el caso de los *riders*.

En cualquier caso, la jurisprudencia constitucional en materia de legitimación del sindicato obedece a una visión sistémica que no se puede detener en el orden social de la jurisdicción por más que este sea el ámbito en el que normalmente se resuelven los conflictos laborales. Ya se ha visto como una buena parte de la doctrina legal se ha dictado con relación a la impugnación sindical de resoluciones generales y actos administrativos en el orden contencioso-administrativo, proyectando sobre el mismo la razón social que fundamenta la legitimación de las organizaciones sindicales para la defensa de los intereses de las personas trabajadoras, ya no solo en su condición de empleadas públicas, sino también como afectadas por las disposiciones generales con contenido laboral y por los procesos de licitación y contratación pública.

Las reglas del reparto competencial han determinado que, aunque en menor grado, también en el orden civil se puedan suscitar conflictos en los que los intereses de las personas trabajadoras queden expuestos, siendo preciso por ello exportar a este orden la elaboración conceptual del interés legítimo de naturaleza colectiva a fin de permitir a los sindicatos la defensa procesal de dicho interés en todos aquellos procesos en que se puedan plantear, y no meramente en los concretos conflictos (en materia concursal y de discriminación por razón de sexo) en los que la LEC lo prevé expresamente.

En este contexto de interpretación proactiva del concepto de legitimación en coherencia con la función constitucional del sindicato, es difícilmente admisible una reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal que elimine la legitimación de las organizaciones sindicales para ejercer la

⁸⁵ MOLINA NAVARRETE, C., "Impugnación constitucional de la nueva reforma laboral e interés legítimo sindical a su defensa en el proceso constitucional", cit., p. 6, cita la STJUE de 8 de octubre de 2021, C-928/19, caso EPSU, en el que los interlocutores sociales pudieron intervenir para defender sus posiciones.

acción popular. La reforma anunciada, que en realidad obedece a una desconfianza o preocupación ancestral frente a la actuación sindical mediante instrumentos de tutela judicial⁸⁶, y se quiere explicar en supuestos puntuales de abuso, por completo ajenos al proceder de las organizaciones sindicales representativas, puede tener consecuencias impredecibles para la defensa de las personas trabajadoras víctimas de conductas delictivas.

Para concluir, la instancia constitucional, como última posibilidad de defensa de los intereses de las personas trabajadoras en el ámbito nacional, no puede quedar al margen de la doctrina que el propio Tribunal Constitucional ha acuñado, por lo que se postula una interpretación favorable a la personación de los sindicatos en los procesos constitucionales referidos a leyes o normas con rango de ley con contenido laboral. A estos efectos, el interés legítimo del sindicato se encuentra claramente justificado en la tantas veces mencionada función de defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios, que el art. 7 CE les reconoce, y queda reforzado en los supuestos de participación previa del sindicato en los procesos diálogo social cuando se trate de legislación negociada.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALFONSO MELLADO, C. L., “Legitimación sindical en el proceso penal”, *Net21*, n.º 4, 2021. Disponible en: <https://www.net21.org/wp-content/uploads/2021/05/La-legitimacion-sindical-en-el-proceso-penal.pdf>
- ARBONÉS LAPENA, H. I., “La intervención procesal del sindicato tras la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n.º 1, 2012, pp. 236-244 (BIB 2012\536).
- BARRACHINA JUAN, E., “Legitimación de un Sindicato para interponer recurso Contencioso-administrativo contra una Disposición General”, *Revista El Fisco*, n.º 152, 2009. Disponible en: <http://elfisco.com/articulos/revista-no-152-legitimacion-de-un-sindicato-para-interponer-recurso-contencioso-administrativo-contra-una-disposicion-general>
- BAYLOS GRAU, A., “Una iniciativa sindical muy relevante: la personación en la defensa de la constitucionalidad de la reforma laboral”, *Según Antonio Baylos... Información, discusión y propuestas sobre las relaciones de trabajo y la ciudadanía social*, 21 de junio de 2022. Disponible en: <https://baylos.blogspot.com/2022/06/una-iniciativa-sindical-muy-relevante.html>
- CASTILLEJO MANZANARES, R., “Problemas prácticos de enjuiciamiento”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n.º 40, 2015, pp. 23-48 (BIB 2015\16370).
- EZQUERRA HUERVA, A., “Luces y sombras en el régimen de impugnación de convocatorias de empleo público”, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 216, 2021, pp. 45-86 (BIB 2021\5801).
- HUALDE LÓPEZ, I., “Acusación popular y violencia de género”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n.º 21, 2009, pp. 51-60 (BIB 2009\68).
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., en “Los delitos contra los derechos de los trabajadores: lo que sobra y lo que falta”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LVII, 2004, pp. 20-52.
- MOLINA NAVARRETE, C., “Impugnación constitucional de la nueva reforma laboral e interés legítimo sindical a su defensa en el proceso constitucional”, *Net21*, n.º 11, 2022. Disponible en: <https://www.net21.org/impugnacion-constitucional-de-la-nueva-reforma-laboral-e-interes-legitimo-sindical-a-su-defensa-en-el-proceso-constitucional/>
- MORENO MOLINA, J. A., GALLEGO CÓRCOLES, I., PUERTA SEGUIDO, F., PUNZÓN MORALEDA, J., “Contratación Pública”, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 180, 2016, pp. 99-116 (BIB 2016\85717).
- MUERZA ESPARZA, J. J., “La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en España”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso*, n.º 21, 2009, pp. 35-50 (BIB 2009\67).

⁸⁶ A la que hacía ya referencia ORTIZ LALLANA, C., en *La intervención del sindicato en el proceso de trabajo*, CES, Madrid, 1999, p. 29.

- ORTIZ LALLANA, C., La intervención del sindicato en el proceso de trabajo, CES, Madrid, 1999.
- PELAEZ, A., “Virtudes y carencias del Anteproyecto de la LECrim”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 969, 2020 (BIB 2021\1563).
- PULIDO QUECEDO, M., “La legitimación de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo”, *Repertorio de Jurisprudencia*, n.º 20, 2004, pp. 263-266 (BIB 2004\1648).
- RIOS MESTRE, J. M., “Relaciones entre las cláusulas sociales en la contratación pública y la negociación colectiva”, en AA.VV., *Innovación social en la contratación administrativa: Las cláusulas sociales*, Thomson Reuters – Aranzadi, 2017, pp. 339-364.
- ROJO TORRECILLA, E., “El sindicato como institución representativa de los (diversos y no necesariamente uniformes) intereses de la población trabajadora. Notas a la sentencia del TC 89/2020 de 20 de julio”, *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 17 agosto 2020. Disponible en: <http://www.eduardorojo-torrecilla.es/2020/08/el-sindicato-como-institucion.html>
- ROJO TORRECILLA, E., “La relevancia constitucional de las organizaciones sindicales y su impacto sobre la intervención en el proceso laboral. Unas notas a propósito de las sentencias del TS de 27 de enero (caso CC OO contra Consejería de Empleo, Formación y Trabajo autónomo de la Junta de Andalucía) y de la AN de 17 de enero de 2022 (caso UGT y CCO contra Portier Eats Spain SL)”, *El nuevo y cambiante mundo del trabajo*, 19 febrero 2022. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/02/la-relevancia-constitucional-de-las.html>
- RUBIO TORRANO, E., “Acción de división de vivienda familiar y legitimación activa de sindicato [Comentario a la SAP Cantabria de 2 enero 1996 (AC 1996, 111) y SAP Madrid de 13 enero 1996 (AC 1996, 131)]”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, vol. I (BIB 1996\1029).