

I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LOS SINDICATOS Y EL RECURSO CONTENCIOSO

*“Sans doute, chaque fois qu'une période de l'histoire du Droit commence ou recommence, surtout s'il s'agit d'un droit codifié par la loi écrite, elle débute par un *for malisme*. On ne se préoccupe que du texte de la loi. Mais, à mesure que la période se poursuit la préoccupation de l'esprit de la loi, qui n'est autre que son contenu d'ordre et de justice, se substitue victorieusement à celle de la lettre. Cete evolution est sensible dans tous les mouvements de la jurisprudence...”* (M. HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*. Préface).

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: El recurso directo contra Reglamentos y su evolución.—II. LA LEGITIMACIÓN DE LOS SINDICATOS PARA RECURRIR EN VÍA CONTENCIOSA SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO: 1. La limitación relativa al ámbito territorial; 2. Falta de capacidad de las Secciones Sociales para comparecer por sí mismas; 3. La exigencia de acuerdo previo favorable de la Junta Central Sindical; 4. Falta de capacidad de los Grupos Sindicales para actuar por sí mismos; 5. Necesidad de que el acto o disposición impugnado afecte a todos los afiliados; 6. Resumen de la doctrina jurisprudencial.—III. EXAMEN CRÍTICO DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL: La estructura de la Organización Sindical en el Ordenamiento vigente. Consecuencias prácticas de la doctrina expuesta.—IV. CONCLUSIÓN: La necesidad de resolver el problema planteado en la nueva Ley de Sindicación.

I

Es indudable que no hay mejor instrumento para medir el grado de evolución de la ciencia jurídica en un momento dado que el análisis del tratamiento de los problemas de forma. «Cada vez que un período de la historia del Derecho comienza o recomienza —ha dicho HAURIOU (1)—, sobre todo si se trata de un derecho codificado por la Ley escrita, principia por un formalismo». Esta brillante observación del decano de Toulouse es inmediatamente verificable en nuestra disciplina, en la que, a partir de la promulgación de la vigente Ley jurisdiccional ha comenzado en cierta manera un nuevo período de su historia.

En efecto, la referida Ley introdujo por vez primera en nuestro Derecho la técnica del recurso directo contra Reglamentos, pieza verdaderamente clave en el sistema de garantías frente a la actividad del Po-

(1) *Précis de Droit Constitutionnel*, 10.^a ed., París, 1929. Préface V.

der (2). Pues bien, no es cuestión de detenerse ahora en analizar la reiterada técnica, a la cual se han dedicado ya notables estudios, sino simplemente reseñar la suerte que la misma viene corriendo desde su aparición en su aplicación diaria y en su consideración jurisprudencial.

Ya en la propia Ley que la introdujo se perfilaron defectos estructurales gravemente limitativos de su alcance —legitimación corporativa— que venían a constituir un peligroso lastre inicial. Esta primera limitación legal ha sido sustancialmente ampliada a lo largo de los diez años de vida del recurso, a través de una jurisprudencia enormemente restrictiva, que ha reducido en la práctica la técnica del recurso directo contra Reglamentos a una bella pero inútil fórmula que adorna nuestro escaparate normativo y se presenta a los ojos del administrado como un bien inalcanzable (3). No creo que esta apreciación peque de exagerada ni pueda ser considerada en exceso pesimista. Hace ya cuatro años, afirmaba GARCÍA DE ENTERRÍA (4), comentando la doctrina jurisprudencial, ya firme entonces, que exige ámbito nacional a las Corporaciones que pretendan impugnar Reglamentos aplicables a todo el territorio de la nación, que no llegaban a tres docenas las Entidades y Corporaciones que, según la interpretación jurisprudencial en cuestión, podían hacer uso de esta técnica impugnatoria. Enumeraba entonces el citado autor las siguientes: los Sindicatos Nacionales, los Consejos Superiores de las respectivas Cámaras Oficiales y los Consejos Superiores de los Colegios Profesionales.

Pues bien, a lo largo de este comentario se podrá comprobar cómo aquella afirmación es hoy ya demasiado optimista, puesto que a la vista de la jurisprudencia de los dos últimos años, es ya preciso eliminar de aquella lista a los Sindicatos Nacionales. La lista en cuestión queda, pues, reducida a poco más de una docena de Entidades.

Por otra parte, como habrá ocasión de comprobar también, el especial modo de entender e interpretar la legitimación corporativa ha venido a plantear una verdadera crisis en cuanto a la capacidad de actuación en vía contenciosa de los organismos sindicales en general. La jurisprudencia que se va a analizar no sólo niega de hecho a los Sindicatos la vía del recurso directo contra Reglamentos, sino que al desarrollar los argumentos impeditivos que maneja, pone en cuestión la idoneidad misma de la propia estructura sindical. Por el camino de los formalismos y de las interpretaciones restrictivas la jurisprudencia referida va a afir-

(2) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo*, en el número 38 de esta REVISTA, pág. 159, y antes *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, en el número 30 de esta REVISTA, páginas 131 y sigs.

(3) Un primer ejemplo de esta jurisprudencia innovativa y restrictiva es la relativa a la exigencia del recurso previo de reposición, criticada por GARCÍA DE ENTERRÍA en *Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*, en el número 29 de esta REVISTA, págs. 161 y sigs.

(4) *El principio de la interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos*, en el número 42 de esta REVISTA, págs. 283 y sigs.

mar que en el cuadro normativo vigente no es técnicamente posible garantizar el acceso a la protección jurisdiccional de «los españoles en cuanto colaboran en la producción». El problema es, pues, notoriamente grave.

II

1. Ciñéndonos al tema de la legitimación de los organismos sindicales para impugnar directamente disposiciones reglamentarias (5), el análisis de las progresivas limitaciones de la misma deben comenzar con la de la aplicación a los Sindicatos de la doctrina restrictiva que exige a las Entidades y Corporaciones recurrentes un ámbito territorial semejante al de aplicación del Reglamento que impugnan, doctrina cuya crítica han hecho ya en forma contundente GARCÍA DE ENTERRÍA y SAINZ DE ROBLES (6).

Pues bien, la aplicación a los Sindicatos de dicha doctrina general arranca de la sentencia de la Sala 3.^a de 18 de abril de 1961 (7), que corrigiendo una línea jurisprudencial anterior de carácter permisivo (8), negó a un Grupo Sindical Local la legitimación para impugnar el Decreto de 4 de febrero de 1960, por el que se convalidó la tasa por explotación de obras y servicios dependientes del Ministerio de Obras Públicas. Aunque no se va a hacer aquí la crítica de la doctrina mantenida en dicha sentencia, puesto que ya ha sido hecha muy autorizadamente, interesa transcribir el contenido de la sentencia en cuestión, puesto que las posteriores que se van a comentar en este trabajo la citan expresamente pretendiendo apoyarse en ella para introducir nuevas limitaciones que ninguna relación guardan con el tema del ámbito territorial de las Corporaciones recurrentes. Dice así la sentencia en cuestión:

(5) Aunque ya se ha avanzado en el texto, conviene insistir en el dato que toda esta jurisprudencia restrictiva arranca del tema de la legitimación corporativa en el recurso directo contra Reglamentos, recurso que constituye, naturalmente, el campo más propio para la actuación jurisdiccional de los Sindicatos, aunque no se excluya el supuesto de impugnación de actos concretos. Por ello se toma como punto de partida el recurso directo, aunque progresivamente haya sido necesario generalizar la doctrina analizada y las conclusiones de su análisis.

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio...*, cit., y *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo*, en el número 38 de esta REVISTA, págs. 59 y sigs.; SAINZ DE ROBLES, *La legitimación de las Corporaciones en el proceso administrativo*, en "Revista de Derecho Procesal", 1.^a época, enero-junio 1964, págs. 75 y sigs.

(7) PONENTE, NOMBELA GALLARDO.

(8) Sentencia de 14 de diciembre de 1959, producida en un recurso interpuesto por un Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones contra el Decreto de 23 de diciembre de 1957, que modificó el Reglamento de Ordenación de Transportes por Carreteras, y sentencia de 7 de julio de 1961, producida en un recurso interpuesto por la Hermandad Sindical de Labradores de Cieza, contra Orden del Ministerio de Obras Públicas de 31 de julio de 1959, que afectaba a toda la cuenca del Segura. Las cita GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha...*, cit., nota 91

«Considerando: Que siendo el Decreto impugnado disposición de carácter general, para resolver sobre la legitimación de los que actúan por sí, se ha de partir de que, si bien es incuestionable que la Ley contiene una normativa que dió ancho cauce para el acceso a esta Jurisdicción, que contempla en el Título 3.º, Capítulo 1.º, es claro que no podía prescindir de ciertos presupuestos mínimos e insoslayables, que son habilitantes, so pena de incurrir en extremismos perturbadores, y si así no fuese, hubiera instaurado una acción popular, que la Ley rechaza, lo que induce a estimar que dicho Título 3.º tiene su realización a través del Título 2.º, definidor del concepto de legitimación, y de su estudio ha de inferirse que la Ley admite expresamente la impugnación de disposiciones generales de rango inferior a Ley, pero a continuación, el número 2 del artículo 39 matiza el concepto respecto a «actos de aplicación», y por fin, en el 3.º, sin duda por exigencias del principio de legitimación, establece que serán impugnables las disposiciones generales que hubiesen de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de previo acto de requerimiento o sujeción individual, lo que obliga a buscar su natural conexión con el artículo 28, definidor del concepto de legitimación, distinguiendo éste «actos y disposiciones», y en el apartado a) da acceso a los que tuvieran interés directo, que es exigible en uno y otro caso; pero dado este interés, para que un particular pueda impugnar una disposición general se requiere además que la disposición tenga que cumplirla sin previo requerimiento y subjetivización, doctrina que es interpretación auténtica, como hecha por el propio legislador en la Ley, cuando dice: «La legitimación activa para demandar la anulación de actos y disposiciones se reconoce a quien tenga interés directo en ella: Los administrados están legitimados para impugnar los actos de aplicación de tales disposiciones legítimas, y también éstas, si hubieren de ser cumplidas sin previo requerimiento o sujeción individual»; y siendo así, es indudable la falta de legitimación de los particulares recurrentes cuando todavía no se ha producido el acto de aplicación, ni se acredite se les liquidara personalmente la tasa que el Decreto impugnado convalida.

Considerando: Que ahora se ha de resolver el mismo problema, pero referido al Grupo Sindical que representa el primero de los recurrentes, y a este fin se ha de interpretar lo dispuesto en el apartado b) del artículo 28 de la Ley, que legitima a este respecto a las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho público y cuantas Entidades ostentasen la representación o defensa de interés de carácter general o corporativo, siempre que la disposición impugnada afectase directamente a los mismos, salvo el supuesto previsto en el artículo 39, párrafo tercero, en que bastaría la legitimación a que se refiere el apartado a), y de una *exégesis lógica y gramatical* y del uso de cualquier método interpretativo, se concluye que un Grupo Sindical Local no es una Entidad que ostente la representación de interés que afecte en general a todos los Sin-

dicatos de España, de los de su clase, dado su limitado ámbito personal y territorial, y si se admitiese lo contrario, se perdería esa ecuación de interés y norma que una correcta interpretación exige entre los referidos intereses presuntamente lesionados y los Organismos capacitados para representarlos en esta especial legitimación «ad causam», SIN QUE ELLO SUPONGA LA NEGACION DE LA PERSONALIDAD DEL GRUPO para representar a sus componentes en otros aspectos, cumpliendo los requisitos para ello establecidos, y con su subordinación al Sindicato Nacional y en su caso al Provincial, como recogen las propias Ordenes del Servicio números 16 y 239».

2. El segundo grupo de limitaciones procede de una jurisprudencia emanada de la Sala 4.^a y recogida en las sentencias de 12 de febrero de 1962, 23 de octubre y 19 de diciembre de 1966 y 26 de octubre de 1967, todas las cuales declaran inadmisibles los recursos interpuestos por las Secciones Sociales (representación de los trabajadores) de diversos Sindicatos Nacionales.

La primera de las sentencias citadas, la de 12 de febrero de 1962 (Ponente, ARIAS RAMOS), no se refiere a un supuesto de impugnación de Reglamentos, lo cual obligará más adelante a generalizar el ámbito de este comentario, pero sirve de base argumental a las decisiones posteriores producidas con ocasión del recurso directo contra disposiciones reglamentarias. La referida sentencia declara inadmisibile un recurso interpuesto por la Junta Social del Sindicato Vertical de Hostelería y Similares contra una resolución del Ministerio de Trabajo, producida a consecuencia de una consulta evacuada por el propio Sindicato:

«Considerando: Que es ante todo evidente que la legitimación activa de la Junta demandante no puede basarse en el apartado a) del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional, pues es obvio que los que tienen un interés directo en la impugnación de la Orden de 11 de diciembre de 1959 son únicamente los trabajadores de Hostelería remunerados con sueldo garantizado y participación máxima en el porcentaje —y así lo reconoce el acta de reunión de la Junta Social de 20 de enero de 1960—, pero no esta Junta Social, en la que no puede apreciarse dicho interés directo; por lo que la condición de parte actora en este recurso sólo podría arrancar para ella de una representación de los aludidos trabajadores.

Considerando: Que en cuanto a una posible representación oficial o legal, son de tener en cuenta las observaciones siguientes: a) la doctrina sentada ya por este Tribunal en sentencia de su Sala 3.^a de 18 de abril de 1961, de tanto mayor apoyo a la tesis de la falta de legitimación de la Junta Social, que pudiera haber dado lugar a pensar en una legitimación basada en el apartado b) del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional, sino la resolución de una solicitud de aclaración, con matiz de consulta, del Sindicato Vertical de Hostelería y Similares, referente a un grupo de trabajadores residentes en Melilla y Ceuta, en los que se dan determina-

das condiciones de remuneración; c) que a la Junta Social, que impugna hoy esta resolución, solicitada por el propio Sindicato, del que dicha Junta es una parte o sección, y que está encuadrada en la posición jerárquica que ello supone, *no hay disposición vigente alguna que le confiera la posibilidad legal de actuar con independencia y en contra del Sindicato en un recurso contencioso-administrativo con el carácter con que lo ha hecho en la demanda de este litigio*; d) que el hecho de que la Junta Social de un Sindicato sea elegida por los trabajadores del mismo, implicando ello un nexo de confianza y delegación entre un Procurador en Cortes y sus electores, para que aquél entablase un recurso contencioso-administrativo en nombre de éstos; pues la representación se da apuntando a propósito y finalidad determinados, en función de los cuales ha de estimarse su eficacia, que más bien debe apreciarse con los límites estrictos claramente contemplados en el acto voluntario o en la disposición legal, fuentes de la referida representación».

Esta sentencia y la anterior de 18 de abril de 1961 sirven de base, a su vez, a la de 23 de octubre de 1966 (Ponente, CORDERO TORRES), que las cita expresamente en los Vistos. El contenido de esta sentencia, que se encuentra con un supuesto de enfrentamiento de las Secciones Social y Económica de un mismo Sindicato, plantea con toda rudeza el problema de la imposibilidad de utilización por los Sindicatos del recurso contencioso. La gravedad de la doctrina contenida en la sentencia en cuestión justifica la transcripción íntegra de la misma :

«Considerando: Que al enjuiciar el motivo de inadmisibilidad anteriormente indicado, esto es, la incapacidad de la parte demandante para poseer la necesaria representación legitimatoria que con carácter activo le permitiera ostentar la calidad procesal con la que impugnara el acto reclamado, debe recordarse que el supuesto planteado en autos *no es nuevo en esta Jurisdicción, y que sobre el mismo han recaído en recursos anteriores las sentencias dictadas en los Vistos, cuya doctrina legal debe mantenerse y aplicarse para la decisión del obstáculo procesal enfrentando a la demanda, dado que los fundamentos jurídicos de aquéllas no han sido posteriormente modificados por el legislador.*

Considerando: Que tal doctrina establecida arranca del carácter que en nuestra legislación social, desde el Fuero del Trabajo (Punto XIII) a las Leyes ordinarias de Unidad, Organización y Clasificación Sindical, se asigna a los Sindicatos Nacionales como Corporaciones de Derecho público, reconocidos de modo exclusivo en la rama productora correspondiente, por integración de los elementos empresariales y productores que en ella confluyen y a los que se encuadra en las denominadas Secciones Económica y Social del Sindicato Nacional de que se trate; Secciones que tienen cometido específico de representación interna de los peculiares

intereses laborales a que responden, y de participación conjunta en las funciones propias del Sindicato como tal Corporación unitaria; entre las cuales está la de ostentar su personificación plenaria, sin admitir una pluralidad o división de representaciones en el ámbito extrasindical, al objeto de postular resoluciones enfrentadas a las normas imperativas que afectan a todo el Sindicato, ya se hayan elaborado en la esfera sindical, o excediendo de ella; *pues tal pluralidad podría conducir —como sucede en el caso de autos— a la situación (absurda por contradictoria de los principios básicos sindicales) de que las dos Secciones Económica y Social litigaran antagónicamente en cuanto al alcance y a la validez de algún aspecto de las regulaciones laborales aplicables a la actividad profesional determinante de la sindicación.*

Considerando: *Que es evidente que si se tratara de un recurso de trabajadores en las Secciones Sociales de las ramificaciones locales del Sindicato, y que se hubiera promovido en nombre propio y mediante representación forense adecuada, no cabría en principio desconocer la concurrencia del interés directo, legitimador «in genere» dentro del supuesto común del artículo 28, número 1.º, apartado a), de la Ley Jurisdiccional; pero como el recurso se ha deducido por el Presidente de la Sección Social del Sindicato Nacional de Agua, Gas y Electricidad, invocando la representación de aquellos posibles interesados que no han comparecido por sí, y se dirige contra una resolución de carácter general, pugna con la limitación legitimadora establecida en el apartado b) de los mismos números y artículos, sin que tampoco concorra la excepción que señala el artículo 39, número 3, de la misma Ley Jurisdiccional.*

Considerando: *Que la conclusión a que conduce la presente apreciación no puede desvirtuarse —como se pretende en el escrito de conclusiones de la parte actora— por la invocación del precedente que a su juicio supone la admisión en la vía gubernativa de la intervención del mismo Presidente de la Sección Social del Sindicato, a los efectos de la tramitación y decisión del procedimiento administrativo que acabó con el acto impugnado; porque si ordinariamente la condición de interesado en el procedimiento jurisdiccional —artículo 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956— en el caso singular de impugnación de esta vía de disposiciones de carácter general se opera una distinción de alcance restrictivo, claramente establecida en el precepto que se viene invocando respecto de las representaciones corporativas, que han de estar cualificadas y habilitadas por su ordenamiento constitutivo, que, como se ha visto, corresponde en la esfera sindical al Sindicato en sí, y no a sus Secciones diferenciada y contradictoriamente; ello aparte de que ahora el Tribunal no revisa el acierto del Ministerio al conceptuar como parte interesada en él al ahora demandante, sino la calificación procesal atribuible a éste, dentro de*

las específicas normas del Ordenamiento jurisdiccional directamente aplicable para la decisión del obstáculo alegado y enjuiciado».

La misma doctrina se mantiene en las sentencias de 19 de diciembre de 1966 (Ponente, SUÁREZ MANTEOLA) y 26 de octubre de 1967 (Ponente, CORDERO TORRES), que parcialmente se transcriben:

«Considerando: Que tanto el escrito inicial como de la demanda contenciosa que se formula a nombre de don Vicente P. C. resulta que actúa éste al ser Presidente del Sindicato Provincial de Cereales de Valladolid, en representación legal de la Sección Social Obrera de ese organismo, interesándose la anulación de la expresada Orden de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 11 de septiembre posterior, en un sólo particular de la misma, *perjudicial, al parecer, a los intereses de los trabajadores, y favorable a los patronales*, y si bien es cierto que las Secciones Sociales o Económicas de un Sindicato de esa clase podrán tener personalidad para representar a sus componentes *dentro del ámbito sindical*, o sea, en consonancia con el régimen administrativo y económico de esos Grupos y entidades que regula la Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 13 de diciembre de 1952, como se asevera acertadamente por el representante de la Administración, no lo es menos que por sí solos no tienen personalidad jurídica independiente al Sindicato Nacional o Provincial al que se encuentran supeditados, hasta el punto de estarles prohibido propugnar acciones judiciales que sólo corresponden al Presidente de esos organismos sindicales, al asumir la representación de «todos» los afiliados como único elemento a través del cual puedan estos últimos operar representativamente, acorde con lo reflejado en los *artículos 3.º al 5.º de la Ley* de 6 de diciembre de 1940, en conjugación con los Estatutos constitucionales, aquí del 22 al 24, con la única limitación de que el Sindicato, para disfrutar de pleno valor y eficacia jurídica, es indispensable que los mentados Estatutos sean aprobados por la Delegación Nacional y que estén inscritos en el Registro Central de ese Organismo, dado que una vez ejecutados estos requisitos, pasan a ser Corporaciones de Derecho público, con plena personalidad jurídica; luego, encuadrándolo al supuesto que nos ocupa, vemos que como lo propuesto en esta vía jurisdiccional, de impugnación del acuerdo de 11 de septiembre de 1963, lo es por la aludida Sección Social de un Sindicato, adolece de un vicio insoslayable el de estar imposibilitado de llegar a que el recurso contencioso pueda proceder, y es más, a que tan siquiera quepa sea admitido, porque su promoción lo fué por un *órgano incapaz* a esos efectos, y falto en su consecuencia de la pertinente legitimación; de donde se colige la inadmisibilidad del párrafo *b)* del artículo 82, en íntima compenetración con el 28, número 1, letra *b)*, de la Ley jurisdiccional denunciada.

Considerando: Que así planteada la situación procesal de la parte demandada, es evidente que en un aspecto *se acciona por el titu-*

tar de un cargo sindical, que no representa al Sindicato correspondiente, con la necesaria plenitud de atribuciones para ostentar la representación de la Corporación, por cuanto la Sección Social es sólo una parte de la misma que no puede suplir el criterio de conjunto, ni menos contraponerse el mismo, y en autos consta anterior consulta a la autoridad laboral del Presidente del Sindicato, recogiendo el antagónico parecer de los miembros de la Sección Económica, mientras subsista la actual organización sindical, basada en las Leyes de 26 de enero y 6 de diciembre de 1940, según continua doctrina del Tribunal al enjuiciar anteriores planteamientos del problema».

3 Una tercera limitación resulta de la exigencia de acuerdo previo a la interposición del recurso de la Junta Central Sindical de cada Sindicato nacional, exigencia ésta que pretende arrancar del requisito contenido en el apartado *d*) del número 2 del artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción (obligación de acompañar al escrito de interposición del recurso el documento que acredite el cumplimiento de las formalidades que para entablar demandas exijan a las Corporaciones o Instituciones sus Leyes respectivas), pero que carece de apoyo en las normas estatutarias de los Sindicatos y en la legislación sindical básica, en la que no se prevén formalidades especiales a estos efectos, puesto que se reconoce al Jefe Nacional la *plena autoridad y responsabilidad* en la dirección del Sindicato (artículo 13 de la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940).

Esta línea jurisprudencial se define en las sentencias de la Sala 3.^a de 24 de diciembre de 1965 y de 24 de abril de 1967.

La primera de ellas (Ponente, ALVAREZ DEL MANZANO) dice así:

«Considerando: Que analizando la primera de dichas causas de posible pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso debatido, es de ver que se apoya en el apartado *b*) del artículo 82 de la citada Ley, en relación con el hecho de *inconstancia de acuerdo adoptado en forma por el Sindicato demandante para poder impugnar válidamente la disposición controvertida*, o sea, la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 30 de septiembre de 1964, *cuya deficiencia aparece evidente*, pues si bien se sabe, porque así lo enseña el artículo 1.º del Decreto de 14 de marzo de 1942, que el Sindicato Nacional de Hostelería y Similares es reconocido a todos los efectos con plena capacidad jurídica como Corporación de Derecho público, y que, según el artículo 2.º del mismo Decreto, es la única organización con personalidad suficiente para la representación y disciplina de los intereses de la producción en la correspondiente rama de la economía, y son sus funciones todas las atribuidas por el artículo 18 de la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940, en consonancia con los Estatutos del mismo Sindicato, es indudable que en relación con esta normativa, *hay que tener presente, a los efectos ahora examinados, lo que*

preceptúan sus artículos 4 y 13, que establecen, el primero, que los Sindicatos encuadran personalmente a los productores en Secciones correspondientes a las diversas categorías sociales de la producción, y que para el asesoramiento permanente de los Jefes respectivos ha de existir una Junta Sindical, compuesta por representantes de dichas Secciones; y el artículo 13, que el Jefe a quien corresponda la dirección del Sindicato estará asistido por las Jerarquías que el Estatuto de cada uno determine, designadas por la Secretaría General del Movimiento, y que con ella formarán la Junta Central Sindical los representantes de los diversos ciclos, secciones y grupos económicos de la rama sindicalmente organizada, conforme determine el Estatuto específico de cada uno de tales organismos. De todo lo que es preciso establecer la necesidad de asistencia y asesoramiento en todo caso de los Jefes de los Sindicatos por la respectiva Junta Central Sindical; y de aquí se infiere la intervención también de la misma para determinación de tanta relevancia, cual es la de ejercitar acciones judiciales; sin que pueda bastar, a tales efectos, la condición representativa del Organismo por su Presidente, pues es precisa una representación social previa en cada caso, autorizando al Presidente para, en ejecución del acuerdo correspondiente, otorgar la escritura de mandato al Procurador judicial, ya que, en otro caso, aparecería la persona física actuando por sí en nombre de la persona jurídica, sin constancia de la voluntad de ésta.

Considerando: Que lo que sentado queda resulta de perfecta aplicación al Sindicato litigante, en cuyos Estatutos, aprobados por el Mando Nacional en 13 de marzo de 1942, si bien se reconoce su condición expresada de Comunidad de Derecho público y la representación total ante el Estado de la rama de la Economía nacional constituida por la Hostelería en sus diversas manifestaciones, y se relacionan en su artículo 7.º, entre otras atribuciones de su Jefe, la de representación del Organismo en todos los actos y contratos y relación de todo orden en que haya de intervenir, *pero no contiene disposición alguna que pueda dispensarle de la necesidad, razonada en el Considerando que inmediatamente antecede, del asesoramiento y acuerdo por parte de la Junta Central Sindical, con intervención de los representantes de las diversas agrupaciones que, según el artículo 5.º de los mismos Estatutos, está constituido —el Sindicato— por las Secciones de Hospedaje, Restaurantes, Cafeterías, Balnearios y Sanatorios, cuyos Jefes, con el Nacional, dispone el artículo 6.º que sean asistidos de las Juntas Sindicales correspondientes «como órganos permanentes de asesoramiento».*

Considerando: Que en el presente caso, contra la indicada Orden del Ministerio de Información y Turismo actuó determinado Procurador en representación del Jefe Nacional del Sindicato; pero el poder bajo el que comparece ha sido otorgado por don Emilio J. M., que ostenta dicha Jefatura, *sin que en el documento cons-*

te el aludido acuerdo de la Junta Central Sindical respecto a la acción judicial objeto de este proceso, contraída a la defensa de pretendidos derechos de los intereses de una de las Secciones integrantes del organismo que pueden ser contrapuestos a los demás; lo que determina una insuficiencia de poder que implica la falta de legitimación activa de la parte recurrente, comprendida en el citado apartado b) del artículo 82 de la Ley rectora de esta Jurisdicción; defecto que no es subsanable con arreglo al párrafo 1) del artículo 129 de la misma Ley, porque, según se expresa la parte al refutar la alegación de inadmisibilidad objeto ahora de estudio, no existió el indicado previo acuerdo necesario para la perfección de la comparecencia del Sindicato, y de otra parte, conocida la omisión por éste, no han intentado subsanarla utilizando el término para hacerlo, señalado en el mismo precepto; no procediendo a este efecto que recaiga requerimiento judicial cuando ha existido denuncia del defecto, significada por el Abogado del Estado en su escrito de contestación de la demanda, de la que tuvo conocimiento la parte al hacérsele entrega de su copia».

Por su parte, la de 24 de abril de 1967 (Ponente, PÉREZ FRADE), añade aún nuevos matices dentro de esta línea :

«Considerando: Tras dicho compendiado estudio, el de la Organización Sindical indica que los Sindicatos, como Organismos nacionales, representan y defienden intereses de igual rango, con la debida adecuación entre los mismos y los posibles agravios de tipo general que pueda inferírseles por los actos y disposiciones administrativas a cuyo efecto la Ley los legitima y confiere representación, y así en la *Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940*, en cuyo preámbulo y artículos 3.º, 4.º, 5.º, 9.º, 13, 16 y 18 se establece que a los Organismos Sindicales compete la representación de todos los productores en lo que es esfera de la competencia territorial o económica del Sindicato, para cuyo asesoramiento existe una *Junta Central Sindical*, compuesta por representantes de las diversas Secciones que integran el Sindicato, otorga el carácter de Corporación de Derecho público a los mismos y plena autoridad y responsabilidad en cada uno de ellos a su Jefe, que estará en todo momento asistido por las Jerarquías que el Estatuto de cada uno determine; el *Decreto de 18 de julio de 1942*, por el que se reconoce a todos los efectos plena responsabilidad jurídica y de Corporación de Derecho público al *Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones*, el cual, conforme al artículo 2.º de dicho Decreto, es la *única organización con responsabilidad suficiente para ostentar la representación de todos los sectores comprendidos por el mismo, previa las asistencias sindicales correspondientes*.

Considerando: Que en relación con toda la normativa expresada y al contemplar la forma en que está constituida la representación

procesal ostentada por la parte actora, Sindicato Vertical de Transportes y Comunicaciones, para impugnar el Estatuto de la RENFE, se manifiesta que se solicitó con fecha 28 de julio de 1964 autorización de las Jerarquías Sindicales para plantear el presente recurso contencioso-administrativo, pero sin que obre en autos ni tal autorización ni el asesoramiento de las Juntas Sindicales correspondientes, pues el contenido de la certificación aportada al recurso siete días antes de la Vista del mismo, y desde luego cuando ésta estaba ya señalada, lo único que expresa es que se accede a los acuerdos de la Junta Nacional de los Grupos de Servicios Regulares y Coordinados de Viajeros para interponer el recurso, pero no tal asistencia consultiva, como tampoco que el Sindicato represente a todos los Grupos integrantes del mismo, sino al expresado, ni se transcriba, como es obligado, el acuerdo adoptado en nombre de todos los Grupos para la impugnación que se realiza, transcripción que habría de hacerse en el poder que por el Jefe Nacional en el momento de la interposición fuese otorgado, por lo que es visto que faltan los requisitos elementales que puedan completar la representación debidamente ostentada a que se alude en el artículo 82, apartado b), de la Ley de la Jurisdicción, pues la escritura de mandato a Procurador, de fecha anacrónica en relación con la persona que en la actualidad ostenta la repetida Jefatura, no hace constancia en consecuencia de la voluntad de ésta, ni mucho menos la jurídica a quien representa, lo que determina insuficiencia de poder, no subsanable, con arreglo al párrafo 1.º del artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción, por no tratarse de defecto de este tipo, sino de haber quedado debidamente perfeccionada la representación aludida».

4. La sentencia que acaba de transcribirse nos lleva de la mano a una cuarta interdicción, la relativa a la intervención en vía contenciosa de los distintos Grupos integrantes de un Sindicato. Un auto de la Sala 3.ª, de 3 de mayo de 1967 (Ponente, ESCOBAR FERNÁNDEZ), establece categóricamente esta prohibición, declarando la inadmisibilidad de un recurso interpuesto por el Presidente del Grupo Nacional de Exhibición del Sindicato Nacional del Espectáculo contra una Orden del Ministerio de Información y Turismo de 21 de junio de 1966. La declaración de inadmisibilidad se justifica así en el auto en cuestión:

«Considerando: Que, además de la evidente analogía del caso en que recayó la sentencia aludida en el primer Resultando de esta resolución, hay que tener en cuenta lo ya establecido por esta Sala en la de 24 de diciembre de 1965, respecto a que el acuerdo de ejercicio de la acción contencioso-administrativa ha de ser tomado por el Presidente del Sindicato en que esté integrado cualquier Grupo, no por sí, sino por él con la respectiva Junta Central Sindical, pues la condición representativa de aquél no basta para determinaciones de tanta relevancia como la de interposición de acciones

judiciales, ya que hay que tener presente los distintos intereses, a veces encontrados, de los diferentes Grupos integrantes del Organismo sindical, los que confluyen en aquella Junta, resultando así los acuerdos impugnativos tomados con la debida garantía de su conveniencia, apreciada no por una persona, sino por el Organismo en que realmente se aúnen todos los intereses del respectivo Sindicato.

Considerando: Que en el caso actual el acuerdo de impugnación contencioso-administrativa está adoptado por el Presidente, que por su propia y exclusiva decisión otorgó poder notarial al Jefe del Grupo que acciona, *poder que incluso no es ni para caso concreto, sino en términos de generalidad*, lo que arguye, a la vista de la doctrina expresada en el razonamiento anterior, una evidente razón para acordar la inadmisibilidad del recurso, con apoyo en el precepto que cita el representante de la Administración».

5. Este mismo auto consagra, en fin, una última limitación: el Sindicato sólo puede actuar válidamente cuando defiende a todos sus afiliados, es decir, cuando el acto o la disposición que impugna afecta a todos sus miembros, pero no cuando alcanza solamente a una parte de ellos.

Esta doctrina resulta tan sorprendente que aun rotularla se hace difícil. Me limito, pues, a transcribir los términos en que se formula. Así, el ya citado auto de 3 de mayo de 1967 dice en su tercer Considerando:

«Considerando: Que releva de entrar en el examen del alcance y significación que puede tener la jurisprudencia citada por la parte actora al respecto, la circunstancia de no concurrir ninguno de los motivos que se citan como impedientes de la inadmisibilidad. No es vicio de procedimiento la ausencia del informe a que se refiere el apartado cuarto del artículo 130 de la Ley procedimental administrativa, pues el mismo es discrecional en la Administración el recabarlo y *previo a disposiciones afectantes a toda una clase, y la de autos no lo es, porque sólo se refiere a los individuos de ella, que voluntariamente se coloquen en situación de morosidad fiscal o, por lo menos, que no quieran acreditar su estado de solvencia tributaria (j)*. Esto lleva también a la falta de capacidad impugnativa del propio Sindicato, que ha de defender intereses generales gremiales y no de algunos componentes suyos, los que, a su vez, no podrían ir contra la Orden, sino cuando se produzcan para ellos actos completos de aplicación» (9).

(9) Sin necesidad de entrar en mayores desarrollos, es evidente que lo que la referida jurisprudencia se plantea "no son problemas de legitimación, sino de la capacidad de la propia Organización Sindical, tal como está estructurada, para actuar en vía contenciosa, cuestión que desde una perspectiva general ya había sido advertida por la doctrina más atrás citada, y recientemente también por LEGUINA VILLA", *Legitimación, actos administrativos generales y Reglamentos*, en el número 49 de esta REVISTA, págs. 204 y sigs.

La misma doctrina se mantiene en la sentencia de la Sala 3.^a, de 6 de abril de 1967 (Ponente, BOMBÍN NIETO), con apoyo en la de 30 de marzo de 1966. El Considerando cuarto de dicha sentencia dice así:

«Considerando: *Que, según tiene establecido la Sala 5.^a de este Tribunal en su sentencia de 30 de marzo de 1966, las Entidades legitimadas a tenor del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional, no pueden ser sino las que ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, y éstas sólo en cuanto se relacionan con los fines que les están atribuidos, y como quiera que la Orden de 22 de marzo de 1965 se refiere a las empresas que hubieren formulado su oferta vinculante para contratar obras o servicios después del 1 de julio de 1964 y antes del 15 de febrero de 1965, fecha de la publicación del Decreto de 11 de febrero de dicho año, permitiendo poder repercutir como partida independiente el impuesto general sobre el tráfico de empresas que grava aquellas operaciones, salvo que del pliego de condiciones se deduzca lo contrario, en razón del tiempo al que la Orden se circunscribe, es visto que el ámbito de aplicación de la Orden sólo puede abarcar a un sector más bien exiguo de empresas encuadradas en el Sindicato Nacional que individualmente recurrieron ya y no a los intereses de carácter general o corporativo de todos los que en él se integran, y al faltar este requisito esencial, es evidente que el Sindicato Nacional actuante no está legitimado para en nombre de unos pocos de sus afiliados interponer este recurso, por no representar intereses de carácter general o corporativo de todos los integrados en él, procediendo, por tanto, declarar inadmisibile el recurso».*

6. Reduciendo a una apretada síntesis la doctrina jurisprudencial expuesta, resulta que ni las Secciones Sociales y Económicas, ni los Grupos Sindicales integrantes de un Sindicato, pueden litigar por sí mismos en vía contenciosa, puesto que sólo se reconoce la personalidad necesaria para ello al propio Sindicato Nacional del que forman parte en cuanto Corporación de Derecho público. Llegados a este punto, se exige por la jurisprudencia que el Presidente o Jefe Nacional de un Sindicato actúe asistido y autorizado por la Junta Central del mismo, mediante acuerdo de ésta que exprese la voluntad de todas las Secciones o Grupos integrantes de aquél.

Cumplido este requisito, aún será necesario que el acto o disposición recurridos afecte a todos los afiliados o integrantes del Sindicato en cuestión, puesto que si sólo alcanza a una parte de ellos, no se reconoce al Sindicato capacidad para actuar en su nombre.

Pues bien, para valorar en su justo alcance la doctrina jurisprudencial en cuestión es preciso recordar las líneas generales de la estructura de la Organización Sindical, tal y como aparecen en su Ley de Bases de 6 de diciembre de 1940.

III

1. A riesgo de ser vulgar, es necesario empezar recordando el carácter vertical y total de la Organización Sindical que encuadra las distintas ramas o sectores de la producción, integrando a todos los elementos de éstas de arriba abajo en un Sindicato Nacional, configurado como Corporación de Derecho público con personalidad jurídica propia.

De esta forma, en el seno de cada Sindicato se encuadran los productores «en Secciones correspondientes a las diversas categorías sociales de la producción» (art. 4-2.º), fundamentalmente en las Secciones Social y Económica, cada una de las cuales agrupa, respectivamente, a los trabajadores y empresarios del ramo.

Estas Secciones, a su vez, se dividen en Grupos, según los criterios marcados en el artículo 10 de la Ley de Bases, es decir, la variedad de los productos objeto de actividades económicas, la diversidad e individualidad de las zonas geográficas y las distintas fases fundamentales del proceso económico.

Los representantes de los diversos ciclos, Secciones y Grupos integrantes del Sindicato forman la Junta Central Sindical, a la que se unen también, como elementos de comunicación constante con los Ministerios correspondientes, un representante de los de Agricultura, Industria, Comercio, Trabajo y cualquiera otro directamente afectado por la naturaleza del Sindicato de que se trate (art. 13).

Esta Junta Central Sindical es órgano de asistencia del Presidente o Jefe Nacional, a quien, de todos modos, corresponde la plena autoridad y responsabilidad en la dirección del Sindicato (art. 13).

Existen, asimismo, Juntas sindicales de Sección y Grupo (artículo 4, párrafo 3), como órgano de asistencia de los Jefes respectivos.

Estas líneas generales de organización se precisan y desarrollan en los Estatutos de cada Sindicato, a los que la Ley se remite constantemente. Sin embargo, y por lo que hace a las cuestiones más directamente relacionadas con el problema de la actuación en vía jurisdiccional de los organismos sindicales, nada aparece previsto expresamente en los Estatutos particulares, cuya redacción corresponde a un modelo uniforme —más propiamente a dos modelos, según la fecha de su aprobación—. La regla básica es la de la plena autoridad y responsabilidad del Presidente o Jefe Nacional del Sindicato en todo lo que afecte a la dirección del mismo, plenitud de autoridad ésta que relega a un segundo plano la figura y el papel de la Junta Central Sindical, cuya actividad de asistencia no se concibe en los Estatutos con carácter preceptivo, sino que se deja a la iniciativa del Jefe Nacional.

Si se aplican estas reglas esenciales al plano que nos ocupa, forzoso resultaría concluir acerca de la plena capacidad del Jefe Nacional de un Sindicato para comparecer en juicio en representación del Sindicato mismo o de cualquiera de sus Secciones o Grupos, o bien de otorgar a los Jefes de éstos o aquéllas el necesario poder para que lo hagan por

si mismos. Al Presidente o Jefe Nacional corresponde valorar en cada caso la oportunidad de que el Sindicato que dirige con plena autoridad y responsabilidad o cualquiera de sus Secciones o Grupos defienda en vía contenciosa los intereses profesionales que agrupan y representan, así como determinar los que han de prevalecer en los supuestos de conflicto y enfrentamiento entre las distintas Secciones y Grupos, a los efectos de llevar al Juez del contencioso el problema planteado y solicitar de él su definitiva decisión.

En el terreno de los principios, y concretamente de los principios que inspiran el Ordenamiento sindical vigente, bien simples por cierto y no necesitados de ninguna complicada exégesis, ésta es la única solución posible a los problemas que plantea la jurisprudencia transcrita más atrás. Cualquier otra, como la arbitrada por dicha jurisprudencia, se traduce necesariamente en una merma de garantías y en la negación del acceso a la protección jurisdiccional de «los españoles en cuanto colaboran en la producción», en tanto subsistan los actuales principios básicos, que, por tener carácter constitucional, son indispensables y deben ser tomados como un dato.

Basta confrontar ahora la doctrina jurisprudencial más atrás expuesta con las líneas y principios generales del Ordenamiento sindical vigente para comprobar lo inevitable de la conclusión apuntada. En efecto, se exige por la jurisprudencia para que sean admisibles los recursos contencioso-administrativos interpuestos por los organismos sindicales, que medie acuerdo previo favorable a la interposición de la Junta Central Sindical, órgano que reúne en su seno a las representaciones de todas las Secciones y Grupos y aun de la propia Administración del Estado. Pues bien, la exigencia de acuerdo favorable de dicho órgano es prácticamente una exigencia absolutamente impositiva. Por una parte, es lógico pensar que los representantes de la Administración estatal que forman parte de la Junta sean contrarios a la interposición de un recurso contra un acto o disposición de la propia Administración del Estado a la que pertenecen. Por otra parte, es igualmente evidente que, al menos una de las Secciones, la Social (representación de los trabajadores) o la Económica (representación de los empresarios), sea contraria a la interposición del recurso, puesto que sus intereses son normalmente encontrados. En lo que hace a los representantes de los distintos Grupos Sindicales, el planteamiento es semejante. La propia realidad ha proporcionado recientemente una prueba evidente de este aserto: la enconada controversia entre los Grupos de Exhibidores, Autores, Productores y Distribuidores Cinematográficos, a propósito de los problemas relativos a la ordenación de los derechos de propiedad intelectual de las obras cinematográficas.

Supuesta la actual estructura sindical, exigir un acuerdo favorable a la interposición de un recurso contencioso-administrativo de un órgano, la Junta Central Sindical, compuesta por los representantes de los distintos grupos de intereses integrados en un Sindicato y por representantes de la propia Administración del Estado, vale tanto como negar a los organismos sindicales la posibilidad de acceder a la vía contenciosa. Si

a ello se unen otras exigencias, tales como la de acreditar el acuerdo de todos los Grupos o representar los intereses de todos los afiliados, entonces la imposibilidad de acudir a la jurisdicción entra en la categoría de las imposibilidades metafísicas.

IV

Expuesta la doctrina jurisprudencial y examinadas brevemente su consistencia y consecuencias, sólo resta llamar la atención sobre el grave problema que dicha jurisprudencia ha planteado. Lo categórico de su formulación, por otra parte, reduce la utilidad de un mayor diálogo, puesto que las sentencias de 23 de octubre de 1966 y 26 de octubre de 1967 han ratificado el valor de la doctrina en cuestión, «mientras subsista la actual organización sindical, basada en las Leyes de 26 de enero y 6 de diciembre de 1940».

Es, pues, el momento, ante la inminente aparición de la nueva Ley de Sindicación anunciada por la Ley Orgánica del Estado, de plantear y resolver el problema en cuestión, de forma que quede asegurada la protección jurisdiccional de los intereses de todos los trabajadores y empresarios encuadrados en la Organización Sindical.

Los nuevos principios introducidos en nuestro Ordenamiento constitucional por la Ley Orgánica del Estado al modificar la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, ofrecen el cauce necesario para solventar los problemas planteados con la vista puesta en el perfeccionamiento y ampliación de las técnicas de garantía, cuyo conjunto define el Estado de Derecho.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho
de Madrid.

