

Sentencia nº 45/2004, de 23 de marzo de 2004

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6242-2000, promovido por el Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros y asistido por el Abogado don Juan Francisco Álvarez Santos, contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000, que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 422/97, 423/97, 424/97, 425/97 y 433/97, interpuestos contra el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de cuerpos, escalas y especialidades fundamentales de los militares de carrera, por falta de legitimación de los recurrentes para promoverlos. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes:

I. Antecedentes

1. El día 27 de noviembre de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito, firmado por la representación procesal del Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España, mediante el cual se interpuso recurso de amparo contra la resolución citada en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso, relevantes para su resolución, son los siguientes:

a) El Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España, la Unión de Asociaciones de Ingenieros Técnicos Industriales de España, el Instituto de Ingenieros Técnicos de España, el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos y el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas impugnaron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante cinco recursos contencioso-administrativos que fueron posteriormente acumulados por dicha Sala, el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de cuerpos, escalas y especialidades fundamentales de los militares de carrera, promulgado en virtud de la

autorización concedida al Gobierno por la disposición final novena de la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional.

b) El Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España solicitó que se declarara que el Real Decreto impugnado no es ajustado a Derecho y, en consecuencia, fuese declarado nulo, porque en su elaboración no había sido oído, pese a que dicha norma contenía aspectos que afectaban a la profesión de Ingeniero Aeronáutico. La Unión de Asociaciones de Ingenieros Técnicos Industriales de España, el Instituto de Ingenieros Técnicos de España y el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos pretendieron que se declarase nulo el Real Decreto y, subsidiariamente, determinados artículos y partes del mismo, así como que, en su caso, se plantease por el órgano judicial cuestión de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta de la Ley 14/1993, de 23 de diciembre, de plantillas de las Fuerzas Armadas y del art. 12.3 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional. El Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas solicitó que se declarase la nulidad del Real Decreto, y, subsidiariamente, de determinados artículos y partes del mismo.

c) Tras los trámites correspondientes, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia de fecha 23 de octubre de 2000, en la que, de conformidad con lo sostenido por el Abogado del Estado, se declaró, conforme al art. 82 b) LJCA de 1956, la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos, por carecer las entidades recurrentes de legitimación para promoverlos. La Sentencia, tras examinar el contenido del Real Decreto impugnado, el régimen jurídico de los colegios profesionales, las competencias y los fines que se les asignan en nuestro ordenamiento, así como la jurisprudencia de la propia Sala sentenciadora sobre la materia, concluye que, en el supuesto de un Reglamento cuyo objeto es organizar y definir los cometidos de los distintos cuerpos que integran las Fuerzas Armadas y que afecta a la relación de servicio de los que prestan la carrera militar, como militares profesionales, sin ninguna relación con el libre ejercicio de una profesión colegiada, la normativa de dicho Reglamento, su vigencia o anulación, en nada beneficia o perjudica a los intereses de los que ejercen una profesión colegiada en régimen de libre competencia, que son los intereses que los colegios y entidades recurrentes representan, por lo que, de acuerdo con el art. 24.1 CE, carecen de legitimación para impugnar el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero.

3. La demanda aduce, como primer motivo de la petición de amparo, que la Sentencia recurrida ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haber declarado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por falta de legitimación activa, impidiendo, de este modo, un pronunciamiento sobre el fondo de su pretensión. La demanda parte de que las Fuerzas Armadas, por su propia naturaleza, tienen entre sus cometidos la realización de actividades de índole aeronáutica, que forman parte de la profesión aeronáutica, y deben ser ejercidas por quienes están legalmente habilitados para ello mediante el título de Ingeniero Aeronáutico. Sin embargo, el Real Decreto impugnado en la vía contencioso-administrativa no contiene una delimitación de las competencias específicas atribuibles a los cuerpos de Ingenieros Militares, esto es, los de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra, Ingenieros de la Armada e Ingenieros del Ejército del Aire. Al mismo tiempo, el Real Decreto atribuye competencia para la realización de actos aeronáuticos a ingenieros militares no aeronáuticos e incluso a militares no ingenieros, sin que ni unos ni otros tengan capacidad legal para llevarlos a cabo.

La corporación demandante sostiene que la Sentencia impugnada ha realizado una interpretación errónea y literal, apoyada en Sentencias preconstitucionales, de la

normativa reguladora de la profesión de Ingeniero Aeronáutico (Decreto de 1 de febrero de 1946, por el que se regulan las funciones inherentes al título de Ingeniero Aeronáutico; Ley 41/1979, de 10 de diciembre, sobre creación de cuerpos especiales de la Administración del Estado dependientes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales), ignorando la delimitación que de la referida profesión se contiene en tales normas, sin que, a su juicio, el ámbito de actuación del Colegio Profesional de Ingenieros Aeronáuticos pueda ceñirse exclusivamente a la defensa de los intereses de quienes ejercen la profesión como profesionales liberales. Considera también que la Sentencia impugnada se aparta de la jurisprudencia postconstitucional que preconiza la interpretación de los requisitos procesales tomando en consideración el fin pretendido al establecerlos, evitando que se conviertan en meros obstáculos, haciendo así efectiva la tutela judicial; que ignora la apertura y generosidad con que se ha interpretado tal requisito procesal, lo que se ha traducido incluso en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa; y que, igualmente, se aparta de una interpretación del ordenamiento acorde con la realidad actual de la profesión de Ingeniero Aeronáutico, tal y como exige el art. 3 CC. Añade que la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reconoció al colegio ahora demandante legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo que dio lugar a la anulación de la Orden del Ministerio de Defensa de 20 octubre de 1980 mediante la STComo segundo motivo de la petición de amparo aduce la infracción del art. 24.1 CE, en relación con el art. 130.4 LPA de 1958.

Estima que la Sentencia impugnada, al resolver sobre la legitimación activa del colegio para interponer el recurso contencioso-administrativo, está resolviendo también sobre el fondo del mismo, que versaba sobre la infracción del trámite de audiencia al colegio en el expediente de elaboración de la disposición general impugnada. Considera que, al no hacerse referencia en el fallo de la Sentencia impugnada sobre tal cuestión, la parte queda sumida en indefensión, al cerrarle formalmente el acceso al recurso de amparo, y obligarla, de prosperar el basado en la declaración de falta de legitimación respecto de la impugnación del Real Decreto, a mantener la espera, sine die, en una resolución del órgano judicial.

4. Por providencia de 24 de marzo de 2003, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que remitiera testimonio del recurso 422/97 y acumulados al mismo, interesando al propio tiempo para que se emplazara a quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción del recurrente en amparo, que aparece ya personado, para que en plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a estos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Una vez recibido el testimonio de las actuaciones, mediante providencia de 4 de junio de 2003, la Sección acordó tener por personado al Abogado del Estado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término presentaran las alegaciones que a su derecho conviniera.

6. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional presentó el 25 de junio de 2003 su escrito de alegaciones, en el que se expresa que el segundo motivo de la petición de amparo, relativo a la obligatoriedad, o no, del trámite de audiencia en el expediente

administrativo de elaboración de la disposición general impugnada, es cuestión de legalidad ordinaria, sin relevancia constitucional alguna, y sin que el demandante de amparo haya alegado derecho fundamental alguno al respecto, con la suficiente independencia.

Así delimitado el ámbito de sus alegaciones, el Ministerio Fiscal estima que los fundamentos empleados por la Sentencia impugnada para inadmitir el recurso contencioso-administrativo, por falta de legitimación activa, son muestra de una restricción injustificada, y, en consecuencia, lesiva del derecho fundamental alegado; señala que, ciertamente, el Real Decreto 188/1997, de 28 de febrero, regula determinadas cuestiones organizativas del Ejército que son ajenas a la profesión que representa el colegio profesional demandante, pero también lo es que regula ciertos aspectos sobre la titulación precisa para el ejercicio de actividades profesionales que inciden sobre los titulados en Ingeniería Aeronáutica, y este extremo es suficiente para entender que restringir la actividad y competencia de los colegios profesionales -que constituyen auténticas corporaciones de Derecho público de base asociativa-exclusivamente a los llamados profesionales liberales y, en consecuencia, negar su legitimación activa para impugnar el citado Real Decreto, es lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. A esa conclusión llega tras considerar que el art. 24.1 CE atribuye a todos el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, siendo así que el término «legítimos» supone un concepto más amplio que el de «subjetivos», y ello se ha traducido en una notable ampliación de la legitimación activa -al menos en determinados órdenes jurisdiccionales-, tanto a través de una constante jurisprudencia constitucional como, ulteriormente, mediante las pertinentes reformas legales. Por otra parte, añade, tanto el art. 32 LJCA de 1956, como el art. 19.1 b) de la vigente LJCA, atribuyen legitimación activa a los colegios profesionales para la defensa de intereses económicos o profesionales, con diferencias de redacción que no resultan significativas.

7. El día 27 de junio de 2003 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado el Estado, en el que solicitó la denegación de la petición de amparo. Comienza manifestando la improcedencia, con arreglo a los arts. 41.3 y 50.1 a) LOTC, del segundo de los motivos de amparo aducidos en la demanda, basado en la supuesta infracción del art. 130.4 LPA de 1958, por aparecer diáfano que la audiencia de las Corporaciones profesionales en la elaboración de disposiciones de carácter general -en sí misma considerada- no tiene absolutamente nada que ver con el derecho del art. 24.1 CE, sino, en su caso, con el art. 105 a) CE (con cita de las SSTC 68/1985, de 27 de mayo, FJ 4; 103/1996, de 11 de junio, FJ 3; y 178/1998, de 14 de septiembre, FJ 3). Agrega que la STC 61/1985, de 8 de mayo (FJ 3), negó que la «participación funcional» en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales constituya a las entidades representativas de intereses en partes procedimentales, «con lo que esto entraña a los efectos de su llamada al ulterior proceso contencioso-administrativo». A ello se añade que la Sentencia impugnada se pronuncia exclusivamente sobre el motivo de inadmisibilidad opuesto, la falta de legitimación activa del colegio recurrente, y nada dice sobre el punto relativo al art. 130.4 LPA de 1958.

En relación con la inadmisión misma del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la corporación demandante, entiende el Abogado del Estado que, en principio, es cuestión de pura legalidad ordinaria la determinación de si una persona, física o jurídica, ostenta, o no, interés legítimo para recurrir una disposición reglamentaria; y al Tribunal Constitucional sólo le cabe controlar si la apreciación de la

falta de interés legítimo es razonable y no choca con el criterio pro actione por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por suponer clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (con cita de la STC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 4).

Añade que la entidad recurrente es una corporación profesional, esto es, una persona jurídica de Derecho público, que sólo en muy estricta y escasa medida puede ser titular de derechos fundamentales (con cita de las SSTC 239/2001 y 240/2001, ambas de 18 de diciembre, FFJJ 3 y 4), sin que pueda invocar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva para defender actos administrativos o potestades públicas frente a decisiones de la jurisdicción de control. Los derechos fundamentales amparables no pueden convertirse en instrumentos para delimitar el ámbito subjetivo al que alcanza la potestad de ordenación profesional de los colegios y el propio de la potestad reglamentaria de la Administración a la hora de regular la organización de su personal.

Argumenta, a continuación, que tampoco procedería otorgar el amparo incluso si, reconstruyéndose la demanda, se reinterpretase ésta en clave de defender el interés profesional de quienes poseen el título de Ingeniero Aeronáutico. A los razonamientos de la Sentencia impugnada añade el Abogado del Estado que no resulta aplicable a los Colegios Profesionales la doctrina constitucional sentada a propósito de los Sindicatos. Señala también que, de acuerdo con las disposiciones por las que la corporación profesional recurrente se regía en 1997 (Decreto de 8 de abril de 1965 y Orden del Ministerio del Aire de 24 de mayo de 1966), la incorporación al Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos era obligatoria exclusivamente para ejercer libremente la profesión de Ingeniero Aeronáutico, ya sea individualmente o al servicio de cualquier empresa privada, mientras que se declaraba voluntaria la incorporación de los ingenieros aeronáuticos al servicio del Estado, salvo que realizaran trabajos de carácter particular, independientemente de las funciones del cargo oficial. Por ello, la corporación recurrente carece de toda potestad y habilitación para defender los intereses de los Ingenieros funcionarios, los cuales no están dentro de aquellos que sus normas estatutarias le encomiendan. En consecuencia, cuando unos titulados prestan exclusivamente servicios a la Administración es ésta la que establece los mecanismos precisos para garantizarse unos servicios del nivel técnico apropiado, sobrando la intervención colegial, que sería, en el mejor de los casos, redundante y, en el peor, perturbadora. Indica que las SSTC 76/2003, de 23 de abril y 96/2003, de 22 de mayo, recuerdan que, cuando el legislador configura una profesión como colegiada, pretende con ello, ante todo, proteger los intereses de los usuarios de los servicios profesionales.

Por último, rechaza la pretensión del colegio demandante de invalidación de todo el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, al ser evidente que la mayor parte de su contenido no tiene absolutamente nada que ver ni con el título de Ingeniero Aeronáutico, ni, incluso, con el interés legítimo de los Ingenieros Aeronáuticos funcionarios.

8. El demandante de amparo presentó sus alegaciones el 27 de junio de 2003, expresando que en nuestro ordenamiento jurídico todas las actuaciones aeronáuticas exigen el refrendo de Ingeniero Aeronáutico y, conforme a la Ley de colegios profesionales, corresponde al Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España la ordenación de la profesión de Ingeniero Aeronáutico. Reitera el apoyo de su pretensión tanto en la Ley 41/1979, de 10 de diciembre, que reconoce el ámbito de atribuciones de los Ingenieros Aeronáuticos, como en que el Decreto de 1 de febrero de 1946, que atribuye a los Ingenieros Aeronáuticos toda la competencia sobre actuaciones aeronáuticas, oficiales -entre las que debe incluirse al Ejército- y particulares, y exige que

todo acto aeronáutico deba llevar implícita garantía de la intervención del titulado superior acreditado para ello, acreditación que consiste en la posesión del título universitario correspondiente y que se hace efectiva con el llamado visado, para la generalidad de los titulados, aunque pueda considerarse innecesario para quienes han ingresado en las Administraciones públicas mediante el oportuno procedimiento selectivo, donde ha debido acreditar tal posesión. Estima, en definitiva, que no es posible que se le niegue legitimación activa para pedir a los Tribunales que los trabajos de índole aeronáutico-militar se realicen por titulados en Ingeniería Aeronáutica, aunque en el Ejército su denominación sea otra, pues tiene atribuida la ordenación del ejercicio de la profesión aeronáutica, en trabajos públicos y privados y, además, se ha reconocido esa misma legitimación en la ST9. Por providencia de 4 de marzo de 2004 se fijó para la deliberación y fallo del presente recurso de amparo el día 8 del mismo mes y año, en que comenzó habiendo terminado en el día de hoy.

Fundamentos:

II. Fundamentos jurídicos

1. Se dirige la demanda de amparo contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000, que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos acumulados interpuestos contra el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de cuerpos, escalas y especialidades fundamentales de los militares de carrera, por falta de legitimación para promoverlos de la corporación ahora demandante de amparo -el Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España- y demás recurrentes en la vía judicial.

Nos hallamos ante un recurso que ha de encuadrarse en el art. 44 LOTC, puesto que la lesión procede de la Sentencia que puso fin al proceso judicial previo, porque, según el colegio profesional recurrente, al no entrar en el problema de fondo y apreciar indebidamente una causa de inadmisión -su falta de legitimación activa- ha vulnerado el contenido normal de la tutela judicial efectiva que garantiza como derecho fundamental el art. 24.1 CE.

2. Como se ha anticipado, la corporación demandante aduce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, a causa de haber declarado la Sentencia impugnada la inadmisibilidad, por falta de legitimación activa, del recurso contencioso-administrativo formulado contra el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero. Se sostiene en la demanda que el indicado Real Decreto atribuye a los militares de carrera, agrupados en diversos cuerpos y escalas, diferentes funciones, algunas de las cuales afectan al contenido propio de la profesión de Ingeniero Aeronáutico, al tiempo que no contiene una adecuada delimitación de las competencias específicas atribuibles a los cuerpos de Ingenieros Militares y, al mismo tiempo, atribuye competencia para la realización de actos aeronáuticos a Ingenieros Militares no aeronáuticos e incluso a militares no Ingenieros. En atención a ello, la corporación demandante considera que, en el expediente de elaboración de tal disposición general, debió ser oída en el trámite de audiencia, previsto en el art. 130.4 LPA de 1958. Al no haberse hecho así, interpuso, junto con otras entidades, recurso contencioso-administrativo, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo declaró inadmisibile al negar al Colegio Profesional de Ingenieros Aeronáuticos legitimación activa para interponerlo. En consecuencia, la Sentencia impugnada, al negar

esa legitimación activa, infringe su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, conforme a la doctrina del propio Tribunal Supremo y a la del Tribunal Constitucional.

Como segundo motivo de la petición de amparo se aduce la infracción del art. 24.1 CE, en relación con el art. 130.4 LPA de 1958, por estimar la corporación demandante, en síntesis, que al no pronunciarse la Sentencia impugnada sobre la cuestión de fondo, esto es, la infracción del trámite de audiencia en el expediente de elaboración de la disposición general recurrida (art. 130.4 LPA de 1958), queda sumida en indefensión, al cerrársele formalmente el acceso al recurso de amparo, y obligarla, de prosperar el basado en la declaración de falta de legitimación activa para la impugnación del Real Decreto, a mantener la espera, sine die, en una resolución del órgano judicial.

El Ministerio Fiscal se muestra conforme con la estimación del recurso de amparo, al considerar que la Sentencia impugnada realiza una restricción injustificada y, en consecuencia, lesiva del derecho fundamental alegado, pues aunque el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, regula determinadas cuestiones organizativas del Ejército que son ajenas a la profesión que representa el colegio profesional, también es cierto que regula aspectos sobre la titulación precisa para el ejercicio de actividades profesionales que inciden sobre los titulados en Ingeniería Aeronáutica, y este extremo es suficiente para entender que restringir la actividad y competencia de los colegios profesionales exclusivamente a los llamados profesionales liberales y, en consecuencia, negar su legitimación activa para impugnar el citado Real Decreto, es lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En orden al segundo motivo de la petición de amparo, estima el Ministerio Fiscal que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, sin relevancia constitucional alguna.

Por el contrario, se opone a la estimación del recurso de amparo el Abogado del Estado, para quien, de acuerdo con las disposiciones por las que la corporación profesional recurrente se regía en 1997 (Decreto 928/1965, de 8 de abril y Orden del Ministerio del Aire de 24 de mayo de 1966), la incorporación al Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos era obligatoria exclusivamente para ejercer libremente la profesión de Ingeniero Aeronáutico, fuera individualmente o al servicio de cualquier empresa privada, mientras que se declaraba voluntaria la incorporación de los Ingenieros Aeronáuticos al servicio del Estado, salvo que realizaran trabajos de carácter particular, independientemente de las funciones del cargo oficial. Por ello, la corporación recurrente carece de toda potestad y habilitación para defender los intereses de los Ingenieros funcionarios, los cuales no están dentro de aquellos que sus normas estatutarias les encomiendan. En relación con segundo motivo de petición de amparo, con origen último en la supuesta infracción del art. 130.4 LPA de 1958, señala que la audiencia de corporaciones profesionales en la elaboración de disposiciones de carácter general -en sí misma considerada- no guarda relación con el art. 24.1 CE, sino, en su caso, con el art. 105 a) CE, a lo que se añade que la Sentencia impugnada se pronuncia exclusivamente sobre el motivo de inadmisibilidad opuesto, la falta de legitimación activa del colegio recurrente.

3. Fijados así los términos de la controversia, hemos de comenzar señalando que los colegios profesionales son, con arreglo al art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». De ellos hemos dicho que constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de

la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 5).

Dada la condición de personas jurídicas públicas de los colegios profesionales, se hace preciso recordar, siquiera brevemente, nuestra doctrina sobre la titularidad por los entes públicos del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que fue recogida fundamentalmente en la STC 175/2001, de 26 de julio (FFJJ 3 a 8), dictada en recurso de amparo avocado al Pleno, a la que han seguido otras posteriores (así, SSTC 239/2001, de 18 de diciembre, FJ 3; 240/2001, de 18 de diciembre, FJ 3; 56/2002, de 11 de marzo, FJ 3; 63/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4; 176/2002, de 9 de octubre, FJ 5; 201/2002, de 28 de octubre, FJ 4; y 74/2003, de 23 de abril, FJ 3). Hemos afirmado que, en principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo, en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1). Por este motivo, existen importantes dificultades para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a las entidades de Derecho público, pues la noción misma de «derecho fundamental» que está en la base del art. 10 CE resulta poco compatible con entes de naturaleza pública (STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 2). En consecuencia, lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional (STC 129/2001, de 4 de junio, FJ 3).

Ahora bien, aun cuando los derechos fundamentales son derechos reaccionales frente a los poderes públicos, ello no significa que las Administraciones estén desposeídas de todo tipo de derechos constitucionales e, incluso, fundamentales, en sus relaciones con las personas, físicas o jurídicas, o con otras Administraciones (STC 240/2001, de 18 de diciembre, FJ 3). Es cierto que sólo en supuestos excepcionales una organización jurídica pública disfruta -ante los órganos judiciales del Estado- del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; y, por lo mismo, sólo excepcionalmente podemos considerar al recurso de amparo como cauce idóneo para que las personas públicas denuncien una defectuosa tutela de los Jueces y Tribunales; así, cuando las personas públicas ejercen poderes exorbitantes y los órganos judiciales fiscalizan, y consiguientemente limitan, el alcance de aquellos poderes, es claro que las personas públicas no pueden invocar el art. 24.1 CE -ni servirse del amparo constitucional- para alzarse frente a los Jueces y Tribunales que, cumpliendo con lo previsto en el art. 106.1 CE, fiscalizan la actuación de los sujetos públicos, pues lo que en estos casos está en juego no es sólo la defensa del interés general atribuido a cada sujeto público sino, en última instancia, el orden normativo de distribución del poder.

Las excepciones que se admiten por nuestra jurisprudencia contemplan, en primer lugar, a las personas públicas en aquellos litigios en los que su situación procesal es análoga a la de los particulares (por todas, SSTC 19/1983, de 18 de marzo, FJ 2, y 175/2001, de 26 de julio, FJ 8), bien por tratarse de una personificación jurídico-privada para el cumplimiento de tareas públicas, bien por un mandato legal de sometimiento al Derecho privado y a los órdenes jurisdiccionales correspondientes, o bien por una decisión legal a favor del foro procesal ordinario, con independencia del Derecho material que en él había de aplicarse.

Una segunda excepción que también afecta a este recurso de amparo, es el reconocimiento a las personas públicas de la titularidad del derecho de acceso al proceso. Esta vertiente del art. 24.1 CE sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4; 29/1995, de 6 de febrero, FJ 7), pues corresponde a la Ley procesal determinar los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado.

También, como excepción, las personas públicas, una vez que han accedido al proceso, están amparadas por el derecho a no sufrir indefensión en el mismo (así, en los recursos de amparo resueltos por las SSTC 150/1995, de 23 de octubre; y 82/1998, de 20 de abril); y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen. Correlato lógico del derecho a no sufrir indefensión es el disfrute, por las personas públicas, de las singulares garantías procesales que se enuncian en el art. 24.2 CE, y cuya esencial vinculación con la prohibición de indefensión viene siendo destacada por este Tribunal, desde la STC 46/1982, de 12 de julio (FJ 2).

4. Despejada toda duda sobre la titularidad por los colegios profesionales del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en su manifestación de control de la potestad reglamentaria (art. 106.1 CE) cuando de la defensa de intereses legítimos se trate y, por tanto, sobre la viabilidad de su acceso a la jurisdicción de amparo, hemos de abordar ahora si la Sentencia impugnada, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lesiona tal derecho cuando niega al colegio profesional demandante legitimación activa para recurrir, en vía contencioso-administrativa, el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero.

Hemos considerado la legitimación procesal como una específica relación entre el actor y el contenido de la petición que se ejercita, de modo que el interés legítimo en lo contencioso-administrativo ha sido caracterizado como «una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto» (SSTC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 3; 105/1995, de 3 de julio, FJ 2; 122/1998, de 15 de junio, FJ 4; 1/2000, de 17 de enero, FJ 4, así como ATC 327/1997, de 1 de octubre, FJ 1), debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Más sencillamente, se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

El art. 28.1 b), en relación con el art. 32, ambos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) de 1956, atribuyó a las corporaciones de Derecho público legitimación para impugnar disposiciones administrativas de carácter general, siempre que la disposición impugnada afectase directamente a intereses de carácter general o corporativo cuya representación o defensa ostenten. Pues bien, desde antiguo este Tribunal dejó dicho que el art. 24.1 CE, al aludir a la tutela de intereses, no directos, sino sólo legítimos, obliga a interpretar que la noción de «interés directo» del art. 28.1 LJCA de 1956 debía sustituirse por la constitucionalmente recogida de «interés legítimo». Tal doctrina se encuentra reflejada, además de en otras muchas, en las SSTC 160/1985, de 28 de noviembre, FJ 5; 24/1987, de 25 de febrero, FJ 2; 93/1990, de 23 de mayo, FJ

2; 195/1992, de 16 de noviembre, FJ 2; 264/1994, de 3 de octubre, FJ 3; y 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3. En línea con ello, el art. 19 de la vigente LJCA de 1998 ya no requiere que el interés sea directo, sino simplemente legítimo.

En principio, la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE (así, SSTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; y ATC 177/1999, de 12 de julio, FJ 2); y aunque el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, ello no impide que el derecho también se satisfaga cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo el razonamiento responder a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. Por tanto, pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos judiciales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso, la LJCA de 1956) no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio pro actione, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, SSTC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4; y 3/2004, de 14 de enero, FJ 3).

Debe precisarse que nos encontramos ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso a la jurisdicción y, por tanto, impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela, supuesto en el que, conforme a nuestra doctrina constitucional, despliega su máxima eficacia el principio pro actione, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad (STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3).

En esta doctrina de carácter general se basa principalmente el presente recurso de amparo, pero hay que decir que, como también ha declarado este Tribunal reiteradamente, dicha doctrina no implica, en modo alguno, una relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las leyes (STC 93/1990, de 23 de mayo, FJ 2) y que el principio pro actione, pese a su ambigua denominación, no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles que la regulan (SSTC 195/1999, de 25 de octubre, FJ 2; 3/2001, de 15 de enero, FJ 5; 78/2002, de 8 de abril, FJ 2). En caso contrario esta exigencia llevaría al Tribunal Constitucional a conocer de cuestiones de legalidad procesal que corresponden a los Tribunales ordinarios, siendo posibles interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria distintas de otras que acaso hubieran respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como nos está encomendada, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad; esto último puede no ocurrir, sin

que ello implique siempre la vulneración de un derecho fundamental (así, SSTC 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 172/2002, de 30 de septiembre, FJ 3; 211/2002, de 11 de noviembre, FJ 2; 19/2003, de 30 de enero, FJ 2; y 103/2003, de 2 de junio, FJ 3).

5. Recordado lo anterior, estamos en condiciones de contrastar el fallo de la Sentencia impugnada con la doctrina constitucional expuesta. Conforme quedó ya dicho, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha considerado, en esencia, que el colegio profesional demandante, y las demás entidades entonces recurrentes en vía judicial, carecían de legitimación activa para impugnar un Reglamento cuyo objeto es organizar y definir los cometidos de los distintos cuerpos y escalas que integran las Fuerzas Armadas, lo que afectaría a la relación de servicio de quienes prestan la carrera militar, como militares profesionales, sin ninguna relación con el libre ejercicio de una profesión colegiada, por lo que la normativa de dicho Reglamento, su vigencia o anulación, en nada beneficiaría o perjudicaría a los intereses de los que ejercen una profesión colegiada en régimen de libre competencia, que son los intereses que representaría el colegio profesional recurrente; en tal sentido, cuando la Administración regula la relación estatutaria que existe entre ella y los funcionarios públicos, los colegios profesionales serían ajenos a dicha regulación, cuya materia no es el ejercicio ni el ámbito de la profesión colegiada de que se trate.

Nuestro análisis debe partir de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, cuyo art. 1.3 señala que son fines esenciales de los mismos «la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional». Añade el art. 5 g) de la misma Ley que corresponde a los colegios profesionales la función de ostentar, en su ámbito, la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones, Tribunales, entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 1.3 de esta Ley.

La confrontación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, con el marco estatutario del colegio profesional demandante, pone de manifiesto que el Decreto 928/1965, de 8 de abril, por el que se autoriza la constitución del Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos contempla en su art. 4 a), como una de las competencias colegiales, la de «ostentar la representación colegiada de la profesión de Ingenieros Aeronáuticos ante los Poderes públicos y Autoridades». Esta competencia se reitera en el art. 3 a) de la posterior Orden del Ministerio del Aire de 24 de mayo de 1966, por la que se aprueban los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos; añade el art. 3 c) la de «auxiliar a los poderes públicos presentando las sugerencias que estime convenientes en materia de su competencia». Esta concepción tiene también reflejo en la exposición de motivos del referido Decreto 928/1965, de 8 de abril, por el que se autorizó la constitución del colegio profesional recurrente, en la que se expresa: «La creciente actividad de los Ingenieros Aeronáuticos en la esfera privada, que se desenvuelve paralelamente al progresivo desarrollo de los servicios oficiales que encauzan las diversas manifestaciones relacionadas con esta técnica, aconseja[n] la adopción de las medidas de carácter colectivo que tiendan a la defensa y mejora de cuantos intereses estén encomendados a su propia actividad profesional».

De los preceptos transcritos se deriva que, entre de las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentran la representación y defensa de la profesión, función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y

así, a la defensa de los intereses de los profesionales colegiados, pueden concurrir tanto los colegios profesionales, como los propios colegiados, cuando resulten individualmente afectados, y otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales; por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa, ante los poderes públicos, se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio (art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales).

Desde esta perspectiva, la defensa del ámbito competencial de la profesión, constituye una manifestación genuina de la defensa de los intereses profesionales. Cuando la Sentencia impugnada construye la noción de profesión, a los efectos de su representación y defensa ante los poderes públicos por los colegios profesionales, ciñéndola a su dimensión privada o de libre ejercicio, está introduciendo una restricción no justificada desde la perspectiva constitucional. Y, por ello, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, fundada en la falta de legitimación activa del colegio profesional demandante, se revela desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva.

6. Como segundo motivo de petición de amparo, se aduce la infracción del art. 24.1 CE, por estimar la corporación demandante, en síntesis, que al no pronunciarse la Sentencia impugnada sobre la cuestión de fondo, esto es, la infracción del trámite de audiencia en el expediente de elaboración de la disposición general recurrida (art. 130.4 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958) queda sumida en indefensión, al cerrársele formalmente el acceso al recurso de amparo, y obligarla, de prosperar el basado en la declaración de falta de legitimación activa para la impugnación del Real Decreto, a mantener la espera, sine die, en una resolución del órgano judicial.

Este segundo motivo del recurso carece de fundamento dado que si la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, no podía entrar a juzgar aspectos de fondo.

7. Resta únicamente determinar, con arreglo a lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, el alcance del amparo otorgado por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La decisión, contenida en la Sentencia ahora impugnada en amparo, de declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España contra el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, se funda en una interpretación rigorista y desproporcionada del art. 28.1 b) LJCA de 1956, pues la interpretación que el órgano judicial efectúa del mismo provoca la denegación de un primer pronunciamiento jurisdiccional de fondo acerca de la conformidad o disconformidad a Derecho de una disposición administrativa que afecta a los intereses legítimos cuya representación y defensa ostenta el colegio profesional recurrente en amparo, el cual se ha visto así privado de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción. Procede, en consecuencia, otorgar el amparo solicitado, reconociendo al recurrente el derecho fundamental indicado, anulando la Sentencia cuestionada y ordenando, además, la retroacción de actuaciones al momento procesal oportuno, a fin de que se dicte una nueva Sentencia respetuosa del derecho fundamental reconocido.

Fallo:

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España y, en consecuencia:

1. Reconocer el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

2. Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000, recaída en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 422/97, 423/97, 424/97, 425/97 y 433/97.

3. Retrotraer las actuaciones al momento procesal anterior al de dictarse la referida Sentencia, a fin de que por el órgano judicial se dicte nueva Sentencia en la que no se inadmita el recurso contencioso-administrativo con base en la falta de legitimación activa.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de marzo de dos mil cuatro.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Pablo García Manzano.-María Emilia Casas Baamonde.-Javier Delgado Barrio.-Roberto García-Calvo y Montiel.-Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.-Firmado y rubricado.