**STC 58/2011, de 3 de mayo de 2011**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 2892-2009, promovido por la Federación de Servicios Públicos UGT- PV, representada por el Procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romeo y defendida por el Letrado don José Antonio Pla García, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, recaída en el recurso de casación núm. 4352-2003, de 17 de diciembre de 2008, y contra los Autos de 13 de enero y 15 de marzo de 2003, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en autos núm. 1422-2001. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido parte la Generalidad Valenciana, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa Sorribes Calle y defendida por el Letrado don José Pla Gimeno. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 25 de marzo de 2009, el Procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romeo, en nombre y representación del sindicato Federación de Servicios Públicos UGT-PV, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los fundamentos de hecho en los que tiene su origen el presente proceso de amparo son los siguientes:

a) El sindicato recurrente en amparo interpuso recurso de reposición contra la licitación, mediante concurso público, núm. GR/0030/03/01, de un contrato administrativo para el desarrollo de tareas organizativas, asistenciales y de seguimiento del centro de reeducación de menores “Pi Gros” de Castellón de la Plana, publicado en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” núm. 3006, de 10 de mayo de 2001. El recurso de reposición fue desestimado por resolución del Conseller de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, de 11 de julio de 2001.

b) El sindicato recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Conseller de Bienestar Social ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Mediante Auto de 13 de enero de 2003, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana inadmitió el recurso, al entender que el sindicato recurrente en amparo carecía de legitimación ad causam.

c) En el recurso de súplica contra el Auto desestimatorio, la entidad recurrente fundamentó su legitimación ad causam en la existencia de un claro vínculo o conexión entre los fines del sindicato y la pretensión ejercitada: en primer lugar, la licitación recurrida afectaba directamente a los intereses de los empleados públicos cuyos puestos de trabajo se encontraban adscritos al centro de reeducación, en la medida en que el interés de la licitación era sustituir tales funcionarios por personal contratado por la empresa adjudicataria; en segundo lugar, se pretendía poner personal contratado en el puesto de director del centro, plaza que figuraba en la relación de puestos de trabajo de la Administración correspondiente y que debe desempeñar un funcionario, dado que sus funciones inciden directamente en el ejercicio y la limitación de derechos, algunos fundamentales, de los menores internados. El recurso de súplica fue inadmitido por Auto de 15 de marzo de 2003.

d) La entidad recurrente en amparo recurrió en casación el Auto desestimatorio del recurso de súplica, recurso que fue inadmitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo mediante Sentencia de 17 de diciembre de 2008.

3. En la demanda de amparo el sindicato recurrente reitera las alegaciones que formuló en el proceso en defensa de su legitimación ad causam, y mantiene que las resoluciones judiciales impugnadas han lesionado los derechos del sindicato recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

4. Por providencia de 15 de noviembre de 2010 la Sala Primera de este Tribunal admitió a trámite la demanda de amparo, acordando dirigir atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, para que en el plazo de diez días remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 4352- 2003 y de los autos núm. 1422-2001, respectivamente, así como para que se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de diciembre de 2010, la entidad demandante de amparo reitera su personación e interposición del recurso.

6. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 20 de diciembre de 2010, el Abogado de la Generalidad Valenciana en la representación que ostenta, solicitó su personación en el presente proceso de amparo, lo que fue acordado por diligencia de ordenación de 30 de diciembre de 2010.

7. En la misma diligencia de ordenación de 30 de diciembre de 2010 se tuvieron por recibidos los testimonios recabados, y se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dar vista de las actuaciones recibidas, en la Secretaría de Justicia de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y demás partes personadas, para que dentro de dicho término presentaran las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. Mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2011, el Abogado de la Generalidad Valenciana se opone al recurso de amparo presentado. Entiende que no existe el vínculo o conexión entre la organización recurrente y la pretensión ejercitada, tal y como exige la doctrina de este Tribunal, ya que, a su juicio, la anulación del acto relativo a la licitación en un concurso público para la gestión de determinado centro de menores no supone, en sí misma, un beneficio directo o indirecto para el sindicato, ni para los trabajadores. Además, estima que tanto los Autos impugnados como la Sentencia del Tribunal Supremo dictada en el recurso de casación hacen una aplicación razonada de la normativa aplicable y que su declaración de inadmisibilidad del recurso se basa en una causa legal. También excluye que se afecte al derecho a la libertad sindical del art. 28 CE, al no existir una restricción arbitraria, injustificada o contraria a la ley de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato.

9. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional presentó el 14 de febrero de 2011 su escrito de alegaciones, en el que solicitaba la estimación del recurso de amparo, otorgar el amparo solicitado y declarar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE y, a tal fin, anular los Autos de 13 de enero y 15 de marzo 2003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y la Sentencia de 17 de diciembre de 2008 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento del primero de los Autos mencionados para que el órgano judicial dictara una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Entiende el Fiscal que el sindicato demandante ostenta un interés específico y concreto en la impugnación de la licitación del contrato administrativo mencionado, sin que el razonamiento utilizado por las resoluciones judiciales sea suficiente para negar la legitimación activa al sindicato recurrente; antes bien, dichas resoluciones se habrían limitado a exponer la doctrina jurisprudencial aplicable al caso, enumerar las razones de la pretensión del sindicato para impugnar el acto administrativo y concluir que no existía un vínculo o conexión entre los fines y actividad del sindicato y el objeto del proceso, sin explicar suficientemente la falta de un “interés legítimo” del sindicato en relación con el objeto del pleito, por lo que, incluso, cabría predicar de las mismas un déficit de motivación que no permite conocer con exactitud por qué se ha denegado la legitimación activa al sindicato para recurrir.

Añade que es evidente que el acto administrativo impugnado, la licitación del contrato administrativo para el desarrollo de tareas organizativas, asistencia y seguimiento en el centro de reeducación de menores “Pi Gros” de Castellón de la Plana, conlleva la sustitución de personal funcionarial por otros que carecen de dicha condición, lo que afecta, en el más amplio sentido, al personal funcionarial del centro de reeducación de menores y a sus condiciones laborales y expectativas profesionales. Así, de prosperar el recurso contencioso- administrativo, tanto el sindicato demandante como los funcionarios afectados, y en particular sus afiliados, obtendrían una serie de beneficios y evitarían los perjuicios denunciados en la medida en que recuperarían los puestos de trabajo, a los que podrían retornar los directamente afectados u optar otros funcionarios, además de incidir directamente en las condiciones de trabajo en el Centro. Por lo que cabe apreciar el vínculo o conexión entre los fines y actividad del sindicato demandante y el objeto de la pretensión que se traduciría, precisamente en un beneficio profesional o económico; para el sindicato, la perspectiva de nuevos afiliados, mayores ingresos y más influencia y, en general, para sus afiliados y funcionarios afectados, la conservación de sus destinos en el centro de reeducación de menores.

10. Por providencia de 28 de abril de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de mayo siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de amparo, promovido por la Federación de Servicios Públicos UGT-PV, se dirige contra la Sentencia de 17 de diciembre de 2008 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, y contra el Auto de 15 de marzo de 2003 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestimatorio del recurso de súplica contra el Auto dictado el 13 de enero de 2003, desestimatorio a su vez del recurso de reposición interpuesto contra la licitación del contrato administrativo mediante concurso, núm. GR/0030/03/01, para el desarrollo de tareas organizativas, asistencia y seguimiento en el centro de reeducación de menores “Pi Gros” de Castellón de la Plana, publicado en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” núm. 3006, de 10 de mayo de 2001.

El objeto de controversia consiste en determinar si las resoluciones judiciales impugnadas, al haber negado al sindicato recurrente en amparo su legitimación activa en el proceso contencioso- administrativo tramitado, han vulnerado los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Los órganos judiciales que han adoptado las resoluciones impugnadas consideran que el sindicato recurrente carece de legitimación ad causam para impugnar en la jurisdicción contencioso- administrativa la licitación del contrato administrativo mencionado, ya que no existe un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del debate, vínculo que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado. Además, la Sentencia de 17 de diciembre de 2008 del Tribunal Supremo señala que la entidad recurrente invoca en el recurso de casación razones que no alegó en vía administrativa.

2. Antes de examinar la cuestión sometida a nuestro juicio, es preciso señalar que, tal y como precisamos en la STC 159/2006, de 22 de mayo (FJ 2), cuando una entidad sindical recurrente en amparo aduce la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE), es suficiente a los fines del recurso de amparo abordar la cuestión desde la perspectiva del primero de los derechos mencionados -en su manifestación de derecho de acceso a la jurisdicción-, “pues de su vulneración o no, derivará, como consecuencia inmediata, la del art. 28.1 CE, al formar el derecho a la tutela judicial efectiva parte del contenido de la acción institucional del sindicato (SSTC 257/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 24/2001, de 29 de enero, FJ 1; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3; y 51/2003, de 17 de marzo, FJ 2)”. En la misma STC 159/2006 (FJ 1) afirmamos que el ejercicio del derecho a la tutela judicial se encuentra estrechamente vinculado a los fines que los sindicatos persiguen, esto es, a “la protección y defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE), y que, por ello, “puede incluirse en el ámbito del derecho a la actividad sindical (art. 2, apartados 1.d y 2.d de la Ley Orgánica de libertad sindical), por lo que la negativa judicial a reconocerle legitimación a tal efecto priva al sindicato recurrente de un medio de acción que le es propio (STC 112/2004, de 12 de julio, FJ 5)”. El derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) constituye no sólo el presupuesto necesario para el ejercicio de los demás derechos, incluido el de libertad sindical, sino que, además, representa la esencia de la controversia en el presente recurso, mientras que la queja relativa a la libertad sindical aparece como mera manifestación refleja de aquél (SSTC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 2; y 159/2006, de 22 de mayo, FJ 2). Por todo ello, nuestro examen ha de centrarse en la queja referida al derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

La doctrina consolidada de este Tribunal con relación a la legitimación activa de los sindicatos para actuar en el orden contencioso-administrativo parte de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso- administrativa aquellas decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Así, en la STC 159/2006 (FJ 2) reiteramos que “para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical”, sino que “debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, y que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial”.

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, cuando el derecho a la tutela judicial efectiva se reclama para la defensa de derechos fundamentales sustantivos como es el caso del derecho a la libertad sindical, el canon de constitucionalidad a aplicar debe ser un canon reforzado (SSTC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 215/2001, de 29 de octubre, FJ 2; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3; y 159/2006, de 22 de mayo, FJ 2). En efecto, las decisiones judiciales como las que aquí se recurren revisten una relevancia especial en virtud del derecho fundamental sustantivo sobre el que recaen, y este Tribunal, en su condición de garante último de los derechos fundamentales, no puede permanecer indiferente ante la especial relevancia de este tipo de resoluciones, en las cuales se encuentran en juego no sólo el derecho a la tutela judicial efectiva, sino también el derecho fundamental invocado para fundar la pretensión ante el órgano judicial. Sin duda, la reparación de la lesión del derecho sustantivo fundamental invocado puede ser un efecto derivado de la resolución que adoptemos en este recurso, sin perjuicio de que, como es obvio, la declaración de la lesión no es más que uno de los resultados posibles en este proceso constitucional (SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3; y 159/2006, de 22 de mayo, FJ 2).

3. A fin de valorar las resoluciones judiciales impugnadas desde el prisma de la doctrina constitucional expuesta, hemos de examinar si existe una conexión o vínculo entre el sindicato y el objeto del pleito, conexión que sustentaría el interés legítimo constitucionalmente protegido, cuya concurrencia rechazan las resoluciones judiciales impugnadas. Como se indicó anteriormente, el criterio de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por un lado, y del Tribunal Supremo, por otro, es que el sindicato demandante carecía de legitimación para impugnar la legalidad de una resolución administrativa cuyo objeto -la licitación mediante concurso público de un contrato administrativo para el desarrollo de las tareas organizativas, asistencia y seguimiento en el centro de reeducación de menores- no afectaría al sindicato.

Ciertamente, en la vía administrativa, el sindicato recurrente fundamentó el recurso de reposición en diversas razones que no implicaban necesariamente un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del debate, vínculo que, como hemos reiterado, queda cifrado en el interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso empleado. El recurso aludía a la falta de motivación de la decisión de someter a contratación administrativa las actividades de dirección y educativas del Centro y a la improcedencia de tal decisión por afectar al ejercicio de potestades públicas no delegables como aquellas inherentes al uso de la fuerza, la custodia y a la vigilancia de menores sometidos a medidas judiciales; asimismo se destacaba la omisión de la referencia a ciertos derechos de los menores en el pliego de condiciones técnicas. Pero, con independencia de que el vínculo especial y concreto, en el sentido indicado, respecto al sindicato recurrente, pueda inferirse del contexto y de las consecuencias directas y más que evidentes de la decisión administrativa en cuestión para los funcionarios en general y para los afiliados al sindicato en particular (cambio de destino de los funcionarios que ocupaban los puestos en el Centro, imposibilidad de acceder a dichos puestos para otros funcionarios, etc.), también es cierto que el sindicato recurrente alegó expresamente, ya en la vía administrativa, razones que acreditaban suficientemente la existencia de un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto de debate, distinto de la mera defensa objetiva de la legalidad y susceptible de fundamentar la legitimación ad causam requerida para personarse en un proceso judicial.

En efecto, el sindicato recurrente adujo en la vía administrativa que la resolución administrativa impugnada implicaba que la dirección del centro dejaría de estar encomendada a un funcionario. Esta razón expresa acredita de manera suficiente la existencia de un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto de debate, en cuanto que los funcionarios en general, y los afiliados al sindicato en particular, no podrían en el futuro acceder por promoción o por otras vías a desempeñar dicho puesto. El sindicato recurrente ha mantenido esta razón como justificación del vínculo especial y concreto, de forma coherente hasta la interposición de la demanda de amparo, en la cual abunda en el perjuicio profesional y económico resultante de la eliminación de puestos de trabajo y en particular de puestos directivos de mayor retribución para los funcionarios afiliados o representados por el sindicato.

Por otro lado, la propia Administración demandada, en la resolución del recurso de reposición, tomó expresamente en consideración el acuerdo suscrito entre varias organizaciones sindicales y la Consellería de Bienestar Social sobre la reubicación del personal en previsión de que la gestión referida iba a ser objeto de un contrato de gestión de tareas directivas y educativas, lo que evidencia que la principal y más inmediata consecuencia de la decisión administrativa era la sustitución del personal funcionarial por otro no funcionarial, al frente de los servicios educativos y directivos del Centro. Cuestión esta que ha sido reconocida por todas las partes y que, sin duda, constituye el núcleo de la controversia. Por último, cabe subrayar que la propia Administración demanda no cuestionó en ningún momento la legitimación del sindicato para interponer el recurso de reposición, recurso que admitió y desestimó en cuanto al fondo.

En suma, como argumenta el Ministerio Fiscal, la licitación del contrato administrativo para el desarrollo de tareas organizativas, asistencia y seguimiento en el centro de reeducación de menores conllevaba la sustitución de personal funcionarial por trabajadores carentes de dicha condición, y ello afectaba, en el más amplio sentido, al personal funcionarial del centro de reeducación de menores y a sus condiciones laborales y expectativas profesionales. Y en cuanto al beneficio profesional y económico resultante de la eventual estimación del recurso contencioso-administrativo, éste es claro, como señala el Ministerio Fiscal, ya que tanto el sindicato demandante como los funcionarios afectados, y en especial los afiliados de aquél, obtendrían una serie de beneficios, o más precisamente, evitarían los perjuicios denunciados, en la medida en que los funcionarios recuperarían los puestos de trabajo, a los que podrían retornar los directamente afectados, o bien optar a ellos otros funcionarios. Motivo suficiente para fundamentar la conexión de interés del sindicato demandante, sin perjuicio de que también pueda existir un efecto reflejo beneficioso derivado del posible incremento de prestigio, nuevos afiliados y mayores ingresos.

Por todo ello, hemos de declarar que las resoluciones judiciales impugnadas partieron de un entendimiento del concepto de interés profesional o económico incompatible con las exigencias derivadas del art. 24.1 CE, que marginaba la dimensión del sindicato como institución representativa que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses (por todas, STC 238/2005, de 26 de septiembre, FJ 5). La defensa de la legalidad en la impugnación de la resolución administrativa en el proceso contencioso-administrativo se encontraba estrechamente vinculada a los fines que los sindicatos persiguen, esto es, “la protección y defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE), lo que pertenece al ámbito del derecho a la actividad sindical. De este modo el rechazo a su personación en el recurso contencioso-administrativo se revela desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva y contrario al principio tutelado plasmado en los arts. 21.1 b) de la Ley de la jurisdicción contencioso- administrativa y 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que afecta a los intereses legítimos cuya representación y defensa ostenta el sindicato recurrente en amparo. De ahí que el derecho a la tutela judicial efectiva tenga en este caso el correspondiente efecto reflejo sobre el derecho a la libertad sindical tal como se ha expresado, pues la negativa judicial a reconocerle legitimación procesal activa privó al sindicato recurrente de un medio de acción que le es propio (SSTC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 5; y 159/2006, de 22 de mayo, FJ 3).

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Federación de Servicios Públicos UGT-PV y, en consecuencia:

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

2º Declarar la nulidad de los Autos de 13 de enero y 15 de marzo de 2003 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaídos en autos núm. 1422-2001, y la Sentencia de 17 de diciembre de 2008 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recaída en el recurso de casación núm. 4352- 2003.

3º Retrotraer las actuaciones al momento procesal anterior al dictado del Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de enero de 2003, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de mayo de dos mil once.