

Actu. Factor J6pez de Castro ; qraacu

vto: 29/5/09

AUDIENCIA NACIONAL.

JDO. CENTRAL CONT/ADMO. NÚM. 6

GRAN VÍA NÚM. 52.- MADRID.-

**SENTENCIA n° 135/09**

En MADRID, a veintinueve de Abril de dos mil nueve.

El Ilmo. Sr. D LUIS CARLOS DE ROZAS CURIEL MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n° 6 con sede en Madrid habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 2/2006 seguidos ante este Juzgado contra la resolución de 3 de noviembre de 2005, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal (INEM), por la que se aprueba la convocatoria extraordinaria para la concesión de subvenciones públicas para la realización de Planes de Formación Intersectoriales mediante contratos programa y de Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación, de ámbito estatal, en aplicación de las Órdenes TAS/2783/2004, y TAS/2782/2004, de 30 de julio; siendo las partes:

Como recurrente el Sindicato CONFEDERACION INTERSINDICAL GALEGA representado por la Procuradora CARMEN GARCIA MARTIN.

Como demandada MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES representada y asistida por el ABOGADO DEL ESTADO.

**A N T E C E D E N T E S D E H E C H O**

**PRIMERO.-** Con fecha 13 de enero de 2006 se recibió en este Juzgado, en turno de reparto y procedente de la Oficina de Registro y Reparto el presente recurso interpuesto por la Procuradora Carmen García Martín, en nombre y representación del Sindicato Conferencia Intersindical Galega, contra la



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



actuación administrativa más arriba detallada y siendo la parte demandada el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**SEGUNDO.-** Por propuesta de providencia de 2 de febrero de 2006, se acordó la admisión a trámite del recurso presentado, ordenándose sustanciar el mismo conforme a lo dispuesto en el capítulo I, Título IV de la Ley 29/98 de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por procedimiento ordinario; requiriéndose a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo, y, una vez recibido éste se acordó por resolución de 28 de febrero de 2006 que la parte recurrente formalizase la demanda en el plazo de veinte días. Con fecha 11 de abril de 2006 la parte recurrente formalizó la demanda, solicitando el recibimiento del pleito a prueba.

**TERCERO.-** En fecha 12 de abril de 2006 se acordó dar traslado de la demanda al Abogado del Estado en representación de la Administración demandada para que la contestase, quien solicitó la suspensión del procedimiento por prejudicialidad contenciosa-administrativa hasta que no se resolviera los recursos contra la Orden TAS/2783/2004 de 30 de julio y hasta que el Tribunal Supremo resolviera sobre la legalidad o ilegalidad del Real Decreto 1046/2003. Se dio traslado a la parte contraria la cual alegó sobre la suspensión y por auto de fecha 7 de julio de 2006 se acordó que no había lugar a la suspensión.

**CUARTO.-** Con fecha 1 de septiembre de 2006 se dictó auto en el cual se recibió el recurso a prueba, fijándose la cuantía como indeterminada de conformidad con las reglas establecidas en los art. 41 y 42 de la LJCA para determinarla.

Transcurrido el periodo probatorio, y habiéndose practicado la misma con el resultado que obra en autos, por providencia de 30 de octubre de 2006 se declara concluso el mismo, uniéndose los ramos a los autos principales, dándose traslado a las partes a fin de que formularan conclusiones sucintas. Evacuado dicho trámite por todas las partes en lo que tuvieron por conveniente sobre lo practicado en el proceso, se declararon



los autos conclusos para sentencia a tenor de lo establecido en el art. 64.4 de la LJCA, por providencia de 28 de noviembre de 2006, quedando en la mesa de SSª para resolver.

**QUINTO.-** Con fecha 26 de abril de 2007 se dictó providencia acordando suspender el término para dictar sentencia al tener conocimiento éste Juzgado del planteamiento de conflictos positivos de competencia en relación con el R.D. 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, promovidos por distintas Comunidades Autónomas; y otro en relación con la Orden TAS/2783/2004, de 30 de Julio, por la que se establecen bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento de la formación, en desarrollo del R.D. anterior, promovido por la Comunidad Autónoma de Madrid, y librar oficio al Tribunal Constitucional para que informara sobre el estado de dichos procedimientos. Con fecha 22 de mayo de 2007 se recibió oficio del Tribunal Constitucional dando traslado a las partes para que alegaran lo que a su derecho conviniera.

**SEXTO.-** Por providencia de fecha 12 de febrero de 2009 se acordó hacer una relación de los procesos relacionados con el presente procedimiento y unir las resoluciones recaídas en los respectivos recursos. Una vez realizado, se dió traslado a ambas partes para que alegaran lo que a su derecho conviniera. Con fecha 31 de marzo de 2009 se dictó providencia declarando los autos conclusos para sentencia.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso la resolución de 3 de noviembre de 2005, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal (INEM), por la que se aprueba la convocatoria extraordinaria para la concesión de subvenciones públicas para la realización de Planes de Formación Intersectoriales mediante contratos programa y de Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación,



de ámbito estatal, en aplicación de las Órdenes TAS/2783/2004, y TAS/2782/2004, de 30 de julio.

**SEGUNDO.-** La parte recurrente ejercita pretensión anulatoria del acto impugnado, y de reconocimiento del derecho que le asiste a que se dicte una nueva convocatoria que corrija los vicios de legalidad concurrentes en la impugnada.

Esta pretensión se sustenta en que, por un lado, el organismo convocante carece de competencias para la ejecución de actuaciones sobre materia de Formación Continua, por tratarse de materia laboral que corresponde a las competencias asignadas a las Comunidades Autónomas. Por otro lado se alega que el apartado quinto punto uno de la resolución impugnada vulnera la igualdad de trato y el derecho a la libertad sindical en tanto que establece el requisito de ser sindicato más representativo en el ámbito estatal para solicitar la suscripción de los contratos programa objeto de la convocatoria.

El Abogado del Estado se opone al recurso e interesa su desestimación por la conformidad a derecho de la resolución recurrida. A este respecto se invoca el R.D. 1046/2003, de 1 de Agosto, que cambió el modelo de Formación Continua existente, el cual es respetuoso con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y en concreto resulta que las ayudas convocadas se refieren a un ámbito territorial supra-autonómico, cuya gestión, evaluación y seguimiento se atribuye al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Tampoco es contraria a derecho la exigencia del apartado quinto punto uno de la convocatoria en tanto que requiere que se trate de organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el nivel estatal, exigencia que no vulnera los principios de igualdad y de libertad sindical.

**TERCERO.-** En el primer motivo impugnatorio se denuncia la falta de título competencial para el ejercicio de la potestad de ordenación y ejecución de actuaciones en materia de formación continua, porque tales competencias corresponden a



ADMINISTRACION  
JUSTICIA

las Comunidades Autónomas al tratarse de competencias relativas a la materia laboral.

Este motivo no debe ser acogido en tanto que incluso en tales materias el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar disposiciones que comprenden tanto las de rango legal como las reglamentarias. Y el R.D. 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua, y también la Orden TAS/2783/2004, de 30 de Julio, por la que se establecen las Bases Reguladora para la Concesión de Subvenciones Públicas mediante Contratos Programa, por las que se ejerce dicha competencia no dejan vacías de contenido las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas en materia de ejecución de normativa laboral.

Por un lado el Real Decreto no impide las convocatorias correspondientes para ayudas a la Formación Profesional Continua que se realicen por parte de las Comunidades Autónomas, pues regula las distintas iniciativas de formación que constituyen el Subsistema de Formación Continua, su régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa y de participación del Subsistema, de modo que permite a las distintas Comunidades Autónomas efectuar convocatorias donde se establezcan las condiciones necesarias para realizar tales acciones formativas, con respeto a la potestad de formación que se reserva al Estado.

Por otro lado tampoco infringe la competencia ya indicada de las Comunidades Autónomas el que el propio Real Decreto atribuya al INEM la competencia para conceder ayudas para Planes de Formación Continua mediante la suscripción de contratos programa cuando dichas acciones formativas afecten a un ámbito superior a una Comunidad Autónoma, supuesto en el que ese ámbito territorial supraautonómico y por tanto ajeno a la competencia autonómica que se circunscribe a su territorio, ha de estimarse que compete al Estado ordenar tal actividad y ejecutar las acciones formativas correspondientes, tal y como determinó el Tribunal Constitucional en la sentencia 95/2002, Fundamento Jurídico 16.

En definitiva el Estado ejerce a través de tales normas su competencia reguladora en la materia, sin dejar vacía de contenido la competencia autonómica en materia laboral y asumiendo también la gestión y resolución de las convocatorias de ayudas que exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma. Por el contrario ni con el Real Decreto ni con la Orden se incide en la organización de las Comunidades Autónomas competentes en esa materia en el ámbito de sus territorios correspondientes, ni se predeterminan las consecuencias de la gestión de tales ayudas que aquellas puedan convocar con lo que no se aprecia el primero de los motivos impugnatorios que se deduce, de manera que en ese extremo tales disposiciones generales, y por ende también el acto impugnado, no se consideran contrarios a derecho.

**CUARTO.-** El segundo motivo que se deduce se circunscribe al apartado quinto punto uno de la resolución recurrida en tanto que establece que "podrán solicitar la suscripción de los contratos programa objeto de la presente convocatoria, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal", y se concreta en reclamar que es contrario a derecho el inciso "más representativas" por vulnerar el derecho a la igualdad de trato y la libertad sindical, aduciendo también que son también disconformes con el ordenamiento jurídico iguales previsiones que se contienen en el artículo 14.1 del R.D. 1046/2003, ya citado y en el artículo cinco apartado uno a) de la Orden TAS/2783/2004.

Sobre la licitud de excluir del acceso a la cuestión de subvenciones por los sindicatos que no ostenten la condición de mayor representatividad se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencias de 14 de julio de 2005 y en la de 28 de septiembre de 2005, entre otras.

En la primera de ellas se indica que no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los sindicatos que no ostentan mayor representatividad, con la argumentación siguiente "TERCERO.- La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE), está sintetizada, en lo que aquí nos

afecta, en el fundamento jurídico Tercero de la sentencia de 27 de junio de 2001, que, en cuanto interesa, reproducimos: "....La Constitución reconoce,..... la libertad de creación de sindicatos y la libertad de éstos en el ejercicio de su actividad, sin que las Administraciones públicas puedan interferir en la actividad de las organizaciones sindicales, alterar con su intervención la libertad e igualdad en el ejercicio de la actividad sindical o discriminar a algún sindicato de modo arbitrario o irrazonable (STC 23/1983, 25 de marzo, FJ 2; STC 99/1983, de 14 de diciembre, FJ 2; STC 20/1985, 14 de febrero, FJ 2; STC 7/1990, de 18 de enero, FJ 2; STC 217/1991, de 17 de diciembre, FJ 3, o 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 4), produciéndose la discriminación proscrita cuando "la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida" (STC 20/1985, de 14 de febrero, FJ 2, y STC 75/1992, de 14 de mayo, FJ 4); debiendo valorarse la proporcionalidad de una medida en directa relación con la pérdida de posibilidades de acción de los sindicatos no protegidos por ella (SSTC 263/1994, de 3 de octubre, y STC 188/1995, de 18 de diciembre).

Este principio de igualdad entre organizaciones sindicales, que se acoge en la Constitución Española, ha llevado a este Tribunal, desde la STC 53/1982, de 22 de julio, a considerar aconsejable la interpretación conjunta de los arts. 14 y 28.1 CE cuando la desigualdad de trato incide sobre el ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical. Es coincidente con este examen conjunto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia s de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga, y de 6 de agosto de 1976, caso del Sindicato sueco de conductores de locomotoras).

Este principio de igualdad de trato, connatural a un sistema de libertad y pluralidad sindical, no empece que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, este Tribunal haya admitido un trato desigual a los sindicatos que no vulnera el art. 14 CE cuando está basado en el criterio de la mayor representatividad. Entre otras razones, porque se

  
ADMINISTRACION  
JUSTICIA

trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios (por todas, SSTC 98/1985, de 29 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 75/1992, de 14 de mayo; 67/1995, de 9 de mayo, y 188/1995, de 18 de diciembre) y porque la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE), finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato (SSTC 98/1985, de 29 de julio, y 75/1992, de 14 de mayo) y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE (SSTC 53/1982, de 22 de julio, 65/1982, de 10 de noviembre, 98/1985, de 29 de julio, 7/1990, de 18 de enero, y 75/1992, de 14 de mayo).

Diferencias de trato entre los sindicatos que, como también se ha dicho y en el marco de un problema de límites, tienen, no obstante, que cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 188/1995, de 18 de diciembre EDJ). El concepto de mayor representatividad es, por tanto, un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido. Ahora bien, ello no significa que cualquier regulación apoyada en el mismo haya de reputarse como constitucionalmente legítima (SSTC 9/1986, de 21 de enero, y 7/1990, de 18 de enero), pues ha de reunir, además, los restantes requisitos exigibles y, singularmente, el de proporcionalidad. Requisitos muy determinados por la finalidad y efectos de la medida considerada y que han llevado a considerar conforme con las exigencias constitucionales algunas facultades de las que tan sólo gozan los sindicatos más representativos.

Así, en coherencia con el origen del concepto de representatividad, consignado en el art. 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el criterio de la mayor representatividad se considera objetivo y razonable para establecer la participación de los representantes de los trabajadores en los organismos internacionales y desarrollar tareas de representación institucional (Informe 36, caso núm. 190, párrafo 195 del



ADMINISTRACIÓN  
JUSTICIA

Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT y SSTC 53/1982, de 22 de julio, y 65/1982, de 10 de noviembre) y constituye un criterio válido para constatar la significación de las organizaciones que aspiren a desarrollar actividades que produzcan efectos más allá de sus afiliados, como la negociación colectiva de eficacia general (SSTC 73/1984, de 27 de junio, 98/1985, de 29 de julio). Asimismo, otras facultades de las organizaciones más representativas, tales como la posibilidad de promover elecciones sindicales (STC 164/1993, de 18 de mayo), gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (STC 263/1994, de 3 de octubre) o contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (STC 188/1995, de 18 de diciembre), también se han declarado justificadas por este Tribunal y no lesivas del derecho de libertad sindical.

Pero la mayor representatividad exige la correspondencia entre la conformación técnica de la representatividad y el tipo de función sindical, el nivel de ejercicio o las características de los intereses colectivos en juego, sin que pueda emplearse con cualquier propósito, de suerte que no toda utilización que de ella se haga es constitucionalmente aceptable, y no lo es aquella que utiliza los criterios selectivos para establecer un trato diferente respecto de materias que no guardan ninguna relación con ellos (SSTC 9/1986, de 21 de enero, FJ 3, y 7/1990, de 18 de enero, FJ 2). De ahí, por ejemplo, que este Tribunal haya considerado improcedente la utilización del criterio de la mayor representatividad como regla para excluir a sindicatos que no son más representativos pero que, sin embargo, están implantados en un ámbito concreto (por ejemplo, SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 217/1988, de 21 de noviembre).

De este modo, es razonable que se asegure la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales y del conjunto de los trabajadores y que se examine en cada caso la finalidad de la norma o de la representación institucional (como ocurrió en las SSTC 7/1990, de 18 de enero, 32/1990, de 26 de febrero, y 183/1992, de 16 de noviembre). La tensión entre el principio de igualdad de trato entre los sindicatos y la promoción de algunos de ellos en virtud de los criterios

REGISTRACION  
JUSTICIA

objetivos antes expuestos, también se ha manifestado en materia de subvenciones a centrales sindicales.

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu conforme al que hayan sido concebidas y aplicadas, y la medida en que tales subvenciones se concedan, en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos, precisando que las repercusiones que dicha ayuda financiera tenga sobre la autonomía de las organizaciones sindicales dependerán esencialmente de las circunstancias, sin que puedan ser apreciadas a la luz de principios generales, al tratarse de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso y habida cuenta de las circunstancias de ese caso (Informe 19, caso núm. 121, párrafo 180, e Informe 75, caso núm. 341, párrafo 101).

Este Tribunal tuvo ocasión de abordar el problema en las SSTC 20/1985, de 14 de febrero, 26/1985, de 22 de febrero, y en la 72/1985, de 13 de junio, en un supuesto donde la Ley de Presupuestos otorgaba la totalidad de la subvención a los sindicatos más representativos y excluía de las subvenciones a centrales sindicales minoritarias que, sin embargo, habían obtenido suficiente número de representantes sindicales como para participar en negociaciones de convenios colectivos en ámbitos provinciales e, incluso, nacionales en determinadas ramas de la producción. En ellas se declaraba que conculca la libertad sindical el criterio de la mayor representatividad como criterio exclusivo y excluyente para determinar el acceso de las organizaciones sindicales a unas subvenciones públicas cuya finalidad era susceptible de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen por la Constitución Española a todos los sindicatos sin distinción.

Y ello, porque este tipo de subvenciones tiene incidencia en el orden competitivo entre los sindicatos, de modo que si fueren destinadas en exclusiva a los situados en el vértice según los resultados en las elecciones, situaría a éstos en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios

ADMINISTRACIÓN  
JUSTICIA

de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, produciéndose, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos".

CUARTO.- La aplicación de esta doctrina al caso enjuiciado por la sentencia impugnada exige distinguir entre las distintas peticiones realizadas por el recurrente en la instancia.

La de formar parte del acuerdo no es posible y ha recibido correcta respuesta de la sentencia recurrida, pues al no tener la recurrente la condición de sindicato más representativo no formó parte de la mesa negociadora y en consecuencia no pudo firmar el acuerdo entre la Administración y los sindicatos más representativos. Y a la misma conclusión ha de llegarse en cuanto se solicita formar parte de la Comisión General para la Formación Continua, de naturaleza paritaria entre la Administración y los sindicatos más representativos que intervinieron en la mesa general de negociación.

Como pone de manifiesto la sentencia recurrida, la resolución en su día impugnada y los acuerdos previos que la originan tienen su base legal en el artículo 32 de la ley 9/1987 sobre Órganos de Representación que dispone que pueden ser objeto de negociación, entre otras materias, los sistemas de promoción profesional (letra d), en los que se incluyen los cursos de formación, y de otro lado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de esta Ley, esta posibilidad de negociar se restringe a las organizaciones sindicales más representativas, siendo al legislador al que corresponde determinar que porcentajes son los necesarios para obtener tal condición.

La finalidad no es otra que la de evitar que la atomización excesiva de las organizaciones sindicales impida de hecho la negociación colectiva, pero esas condiciones legalmente establecidas son iguales para todos los sindicatos, siendo los trabajadores los que democráticamente determinan en ultimo término quienes deben tener tal condición. Baste recordar, como el artículo 30 citado dispone en su párrafo segundo que "a este efecto se constituirán Mesas de negociación en las que



ADMINISTRACION  
JUSTICIA

estarán presente los representantes de la Administración Pública correspondiente y las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como a los Sindicatos que han obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal".

En este sentido, como recuerda la sentencia impugnada, esta Sala en sentencia de 5 de mayo de 1994 dijo que la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios, a través de la negociación colectiva opera, como es sabido, mediante la Constitución de Mesas de negociación a que se refieren los artículos 30 y 31 de la ley 9/1987, de donde se deduce que el reconocimiento de capacidad representativa de los funcionarios queda circunscrito a las organizaciones y entidades sindicales que en ellos se relacionan. Y en cuanto a la participación en la Comisión General para la Formación Continua por la Sala de lo Social de este Tribunal se dijo en la sentencia de 24 de julio de 1995, que de la misma forma que no es discriminatoria la limitación de la legitimación para negociar, tampoco lo es la limitación de la participación en la administración y desarrollo de lo acordado en la negociación.

Ello no quiere decir que en dicha administración no deban ~~respetarse por dicha Comisión~~ los derechos de las entidades sindicales no representativas, y en especial el de la libertad sindical, pero será a partir de la impugnación concreta de sus actos donde y cuando se podrá fiscalizar dicho cumplimiento. En consecuencia, en cuanto al ejercicio de estas pretensiones, la sentencia recurrida ha de confirmarse, en tanto no aparece violada la libertad sindical, ni por lo tanto los artículos 7, 14 y 28 de nuestra norma constitucional.

Por lo tanto son conformes a Derecho, el artículo 5.1 del acto recurrido en cuanto dispone que:

"Las partes firmantes coinciden en la necesidad de establecer una vigencia temporal de este Acuerdo, sin perjuicio de que antes de su finalización, de común acuerdo estimen la prórroga del mismo"; y el artículo 14 de dicho Acuerdo, en cuanto dispone que: "Por parte de las Administraciones Públicas y Organizaciones Sindicales firmantes del presente acuerdo se fomentará la consecución, en los diferentes ámbitos de



ADMINISTRACION  
JUSTICIA

acuerdos cuya vigencia podrá ser superior a un año, sobre los criterios a que habrán de ajustarse los planes de formación a que se refiere el presente Acuerdo"; así como el artículo 17, párrafo segundo que dispone que:

"Las Comisiones de Formación Continua, de naturaleza paritaria, estarán compuestas por la representación de la Administración correspondiente y los Sindicatos firmantes del presente acuerdo".

QUINTO.- A distinta conclusión hay que llegar, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional antes mencionada y de la Jurisprudencia de esta Sala, en relación con la impugnación del artículo 3.4, párrafo segundo del acuerdo impugnado que dispone que:

"Podrán promover planes de formación...4 Las Organizaciones Sindicales firmantes del presente acuerdo", y con el artículo 10, párrafo segundo que dispone que:" Los planes de formación interadministrativos se podrán proponer....por las organizaciones sindicales más representativas, firmantes del presente acuerdo", en tanto impiden "a sensu contrario" a las entidades sindicales no representativas la promoción de planes de formación. Esta exclusión tiene una trascendencia económica, en tanto se priva a los sindicatos no representativos de las subvenciones que acompañan a la realización de dichos planes, y afecta igualmente a la propia libertad sindical, al favorecerse desde la Administración la actividad de los sindicatos más representativos en perjuicio de los que no han alcanzado esa condición, más allá incluso del nivel de representación que ostentan.

En este punto, esta Sala se ha pronunciado en la sentencia de 11 de octubre de 2004, que recoge la doctrina de la de 20 de diciembre de 2002, distinguiendo entre el derecho o capacidad para ostentar la representación institucional de los intereses de los Trabajadores ante la Administración Pública y su consiguiente actividad en ese plano y de otro lado, el derecho a percibir subvenciones para la realización de actividades socioculturales y de formación de los trabajadores. En consecuencia ha de estimarse el recurso de casación en este punto".

ISTRACION  
USTICIA

En la segunda de ellas, esto es la de 28 de septiembre de 2005, se dejó dicho lo que sigue:

"SEGUNDO.- Esta Sala ha abordado cuestiones similares como la que aquí se enjuicia en sentencias anteriores, siendo las más recientes las de 11 de octubre de 2004 (Rec. 7552/2000) y 14 de julio de 2005 (Rec. 7517/1999). En ellas se ha analizado la validez de las funciones y prerrogativas reconocidas a los sindicatos más representativos desde el patrón que significa la necesaria observancia del principio de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos (derivado de los artículos 28.1 y 14 CE), y a este respecto se ha distinguido entre, de una parte, las actividades de representación institucional y, de otra, el acceso a determinadas subvenciones.

A partir de esa distinción se ha sostenido que, mientras sí es constitucionalmente válida la diferenciación que significa limitar o reconocer aquella representación institucional solamente a los sindicatos más representativos, no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostentan esa condición de mayor representatividad.

TERCERO.- El criterio expuesto se ha apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el derecho fundamental a la libertad sindical. La mencionada sentencia de esta Sala de 14 de julio de 2005 cita y transcribe, como representativa de dicha jurisprudencia, la STC de 27 de junio de 2001.

Conviene, pues, comenzar recordando las ideas principales de esa línea jurisprudencial, que, expresadas de manera resumida, están representadas por las que continúan:

a) El derecho de libertad sindical tiene un significado individual, que incluye el derecho de los trabajadores de fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, y también un significado colectivo, en cuanto derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad de cara a la defensa y promoción de los intereses sociales que les son propios (artículo 7 CE).

b) La libertad de ejercicio de esa actividad forma parte del núcleo esencial del derecho de libertad sindical.



c) Es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, pero siempre que se haga con arreglo a criterios de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad.

d) El concepto de mayor representatividad es un criterio objetivo constitucionalmente válido.

e) Esas diferencias objetivas y razonables que se establezcan entre los sindicatos no vulneran la libertad sindical de los que no hayan recibido el paralelo "plus" de derechos, pero en la medida en que estos últimos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical.

f) Entre las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos se admiten los supuestos de representación institucional ante órganos administrativos. Se rechazan, en cambio, por vulneración de la libertad sindical y no ser consecuencia del concepto, la concesión a esos sindicatos más representativos, con exclusión de los demás, de subvenciones para fines sindicales que lo son de todos sindicatos.

CUARTO.- Esa sentencia de esta Sala y Sección de 14 de julio de 2005, referida al Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de otro periodo temporal, declara especialmente que la petición del Sindicato recurrente, dirigida a formar parte del acuerdo, no era posible por no tener la condición de sindicato más representativo, y confirma la respuesta que en ese sentido había dado la sentencia recurrida.

También afirma que ha de llegarse a la misma conclusión en cuanto a la solicitud de formar parte de la Comisión General para la Formación Continua, de naturaleza paritaria entre la Administración y los Sindicatos más representativos.

Invoca en apoyo de lo anterior lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio (de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas) sobre la presencia en las Mesas de Negociación de las Organizaciones Sindicales más representativas; y sobre que podrán ser objeto de negociación, entre otras materias, los sistemas de promoción profesional, en los que se incluyen los cursos de formación.

ADMINISTRACION  
JUSTICIA

Recuerda el criterio, contenido en la sentencia de 24 de julio de 1995 de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo, de que, en cuanto a la participación en la Comisión General para la Formación Continua, de la misma manera que no es discriminatoria la participación para negociar, tampoco lo es la participación en la administración y desarrollo de lo acordado en la negociación.

Y añade que lo anterior no quiere decir que en esa administración no deban respetarse los derechos de las entidades sindicales no representativas, y en especial el de libertad sindical, pero será a partir de la impugnación concreta de sus actos donde y cuando se podrá fiscalizar dicho cumplimiento.

Sin embargo, esa misma sentencia de 14 de julio de 2005 declara que la conclusión debe ser distinta sobre los preceptos del acuerdo que se refieren a quienes pueden promover planes de formación.

Razona que la exclusión en esos preceptos de las entidades sindicales más representativas tiene una trascendencia económica, en tanto se priva a los restantes sindicatos que no ostentan de esa mayor representatividad de las subvenciones que acompañan a la realización de dichos planes y, con esa base, afirma expresamente que dicha exclusión "afecta igualmente a la propia libertad sindical, al favorecerse desde la Administración la actividad de los sindicatos más representativos en perjuicio de los que no han alcanzado esa condición, más allá incluso del nivel de representación que ostentan".

QUINTO.- Razones de coherencia y unidad de doctrina, impuestas por el principio de igualdad en la aplicación de la ley, hacen que en la actual casación deba seguirse el mismo criterio ya adoptado en esos anteriores pronunciamientos que se han venido mencionando.

Es decir, que procede confirmar la solución desestimatoria de la sentencia recurrida en cuanto a las pretensiones de formar parte del acuerdo y estar presente en las Comisiones y Entes derivados del cumplimiento del mismo; y estimar la casación, y con ello parcialmente el recurso contencioso-administrativo deducido en la instancia, en cuanto a esa nulidad que se preconiza para los incisos "firmantes" y "mas representativos"

que figuran en el Acuerdo aquí litigioso en el artículo 3.4 (sobre promoción de planes de formación) y en el párrafo segundo del artículo 10 (sobre promoción de planes interadministrativos)".

En igual sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de julio de 2007 estimó el recuso interpuesto por USO contra la Orden APU/80/2006, de 12 de enero, por la que se aprobaron las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, declarando el derecho del sindicato recurrente a poder ser promotor de planes de formación, así como de planes interadministrativos y beneficiario de las ayudas o subvenciones correspondientes, al estimarse que la exclusión de las organizaciones sindicales que no reúnan la condición de ser suficientemente representativas como promotoras de dichos planes de formación vulnera el derecho a la libertad sindical.

En conclusión, de la jurisprudencia expuesta se extraen los siguientes principios que aquí resultan aplicables:

- a) Siendo constitucionalmente válida la diferenciación que significa reconocer representación institucional solamente a los sindicatos más representativos, sin embargo no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostente la condición de la mayor representatividad.
- b) Es posible que se introduzcan diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que constitucionalmente les está encomendada, pero ello exige que tal diferenciación se haga con fundamento en criterios de objetividad, racionalidad, proporcionalidad y ponderación de la adecuación de las diferencias que se introducen al objeto pretendido.
- c) Estas diferencias que sean objetivas y razonables, puesto que la mayor representatividad es en principio un criterio objetivo constitucionalmente válido, en la

medida en que no incidan en los derechos nucleares que integran la libertad sindical, se estiman válidas.

- d) Entre las funciones y prerrogativas que se atribuyen en exclusividad a los sindicatos más representativos hay que incluir aquellos casos en los que se les confiere por tal causa representación institucional ante los órganos administrativos o en los órganos de gestión para el desarrollo de acuerdos adoptados o la realización de acciones con base en aquella cualidad. Sin embargo la concesión en exclusiva a tales sindicatos de subvenciones para fines sindicales o de formación, con exclusión de los demás sindicatos, vulnera la libertad sindical y no son consecuencia directa e inmediata de aquella mayor representatividad, al impedir a los demás sindicatos el acceso a las indicadas subvenciones y a la acción sindical que a ellas se liga en le plano formativo.

En consecuencia el que los artículos citados del Real Decreto y de la Orden TAS condicionen en exclusiva las ayudas que en ellos se relacionan a la condición de que los solicitantes sean confederaciones y organizaciones empresariales o sindicatos "más representativos" vulnera el derecho de libertad sindical, y también lo infringe el apartado quinto punto uno del acto impugnado, en el inciso que reitera aquella exigencia, por lo que en este extremo el recurso debe prosperar anulando el acto recurrido en dicho extremo y reconociendo a la parte actora el derecho que reclama a que se dicte una nueva convocatoria que corrija el indicado apartado.

**QUINTO.-** No se aprecia la concurrencia de temeridad o mala fe en la posición procesal de ninguna de las partes, por lo que no ha lugar a efectuar pronunciamiento impositivo de las costas procesales causadas en la substanciación de este recurso, en recta aplicación de lo establecido en el art. 139.1 de la Ley de esta Jurisdicción.

Siendo, en atención a lo expuesto, que dicto el siguiente



FALLO

CON PARCIAL ESTIMACIÓN DEL PRESENTE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SEGUIDO POR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO 2/06 INTERPUESTO POR LA PROCURADORA DOÑA CARMEN GARCIA MARTIN, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA (CIG), CONTRA LA RESOLUCION DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2005, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (INEM), POR LA QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES MEDIANTE CONTRATOS PROGRAMA Y DE ACCIONES COMPLEMENTARIAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN, DE ÁMBITO ESTATAL, EN APLICACIÓN DE LAS ÓRDENES TAS/2783/2004, Y TAS/2782/2004, DE 30 DE JULIO, DEBO DECLARAR Y DECLARO:

PRIMERO: QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO, EN EL INCISO "MÁS REPRESENTATIVOS" DEL APARTADO QUINTO. UNO, ES DISCONFORME A DERECHO, POR LO QUE DEBO ANULARLO Y LO ANULO EN DICHO EXTREMO.

SEGUNDO: EL DERECHO DEL SINDICATO DEMANDANTE A QUE DICTE UNA NUEVA CONVOCATORIA QUE CORRIJA LOS VICIOS DE LEGALIDAD CONCURRENTES EN LA IMPUGNADA.

TERCERO: NO EFECTUAR PRONUNCIAMIENTO IMPOSITIVO DE LAS COSTAS PROCESALES CAUSADAS EN LA SUBSTANCIACIÓN DEL PRESENTE RECURSO.

Contra esta. resolución cabe recurso de apelación que se interpondrá por escrito ante este Juzgado en el plazo de quince días contados a partir del siguiente a su notificación.

Así por esta mi contancia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, doy fe.