



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.7
MADRID

SENTENCIA: 00293/2005

S E N T E N C I A N.º

En MADRID , a veintinueve de noviembre de dos mil cinco

El Sr. D. GREGORIO DEL PORTILLO GARCIA , MAGISTRADO JUEZ de Contencioso/Administrativo n.º 9 de MADRID y su Partido, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 32 /2005 seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente la UNION SINDICAL OBRERA (U.S.O.) , representada y asistida por la abogada Dña. Estrella Zarbrana Quesada y de otra SERVICIO PUBLICO DE EMPLEO ESTATAL , sobre SUBVENCIONES PUBLICAS , y contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada que había interpuesto frente a la resolución dictada por el Servicio Público de Empleo Estatal, el día 4/10/2004 y en la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa de ámbito territorial exclusivo del País Vasco, Ceuta y Melilla, para la formación de trabajadores ocupados y en aplicación de la Orden TAS/2786/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las mencionadas subvenciones. La Administración demandada ha sido representada y asistida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO.- Comienzan las actuaciones judiciales con el escrito de interposición del recurso que presenta la representación procesal de la actora en la delegación del Juzgado de estos juzgados centrales el día 5/05/2005. Una vez que fue repartido a este Juzgado número siete se dictó la propuesta de providencia de 9/05/05 en la que se acordaba tener por interpuesto el recurso, por personería y parte a la recurrente y requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo. El día 13/06/05 se recibió el expediente administrativo y al día siguiente se acordó ponerlo a disposición de la actora para que, en el plazo previsto en la ley, formalizara su demanda.

SEGUNDO.- El día 8/07/05 se presentó el escrito de demanda en el que, después de referir los hechos y alegar los fundamentos que se consideraron oportunos, terminaba la parte actora solicitando que se dictara sentencia declarando la nulidad de pleno Derecho de la disposición séptima, letra a), de la Resolución de 4/10/04, en cuanto al requisito relativo a las Centrales Sindicales de ser Sindicato más representativo en el respectivo ámbito autonómico y/o provincial a los que se dirige la presente convocatoria, para poder suscribir contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales, así como la nulidad de la desestimación presunta de su recurso de alzada; declarando igualmente su derecho a poder suscribir contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales y a ser beneficiario de las ayudas en los ámbitos territoriales a los que se refiere la resolución impugnada. Del escrito de demanda y del resto de las actuaciones se dio traslado al Abogado del Estado quien, el

El día 8/09/05 presentó su contestación, oponiéndose a la demanda, alegando los hechos y fundamentos que consideró oportunos y solicitando que se dictara una sentencia confirmatoria de la resolución recurrida.

TERCERO.- El 13/09/05 se dictó un auto fijando la cuantía del recurso como indeterminada y acordando su recibimiento a prueba. El 6/10/05 la actora presentó un escrito proponiendo como medios de prueba diversas documentales. Todos los medios de prueba fueron declarados pertinentes y se practicaron con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- El día 11/10/05 en el mismo auto en que se declaraban pertinentes las pruebas propuestas se declaró concluido el período probatorio y se concedió a la actora el plazo previsto en la ley para que formulara sus conclusiones. El 28/10/05 fue presentado el escrito de la actora, en el que insistía en todo lo manifestado en su demanda. El 4/11/05 presentó el Abogado del Estado las suyas (insistiendo en la oposición) y el día 7/11/05 se dictó una diligencia de ordenación declarando el recurso concluso para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

PRIMERO.- La cuestión que se plantea en este recurso es de naturaleza y alcance exclusivamente jurídicos, sin que se plantee controversia alguna respecto de los hechos que se han de tener en cuenta para darle una respuesta fundada en Derecho. El objeto del recurso se centra en la disposición séptima letra a) de la Resolución de fecha 4/10/2004, dictada por la Dirección General del Servicio Público de

Empleo Estatal, que es del siguiente tenor: "Podrán solicitar la suscripción de los distintos tipos de contratos programa señalados en el apartado sexto de la presente convocatoria, las siguientes entidades: a) Los contratos programa para la ejecución de planes de formación intersectoriales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el respectivo ámbito autonómico y/o provincial a los que se dirige la presente convocatoria". Estos contratos programa son los contemplados en la letra a) de la disposición sexta de la resolución y son en concreto aquellos dirigidos a la formación de trabajadores en competencias transversales y horizontales a varios sectores de la actividad económica. Esta regulación responde a lo dispuesto en la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, que a su vez desarrolla lo previsto sobre contratos programa para la formación de trabajadores en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, estableciendo las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas previstas en el mismo y habilitando el procedimiento para que el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de la Administración autonómica suscriban contratos programa con las organizaciones y entidades en ella previstas. Esta Orden en su apartado quinto al regular las entidades beneficiarias de las ayudas dispone: "Dno. Serán entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa, las siguientes: a) Para los contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales, previstos en el apartado segundo, uno, letra a) de la presente Orden, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas...", disposición que se ampara a su vez en lo prevenido en el RD 1046/2003 cuyo artículo 14 dispone: "1. El INEM, previo informe del Patronato de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, podrá conceder ayudas para planes de formación a las confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel

estatal, mediante la suscripción de contratos programa, cuando éstos afecten a más de una Comunidad Autónoma. Estos planes tendrán por objeto la formación de los trabajadores en competencias transversales y horizontales a varios sectores de la actividad económica...". La parte actora considera que la reserva de estas ayudas con carácter exclusivo a las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito autonómico y/o provincial carece de justificación alguna y vulnera el derecho fundamental a la igualdad, sancionado en el artículo 14 de la CE, y el derecho a la libertad sindical, regulado en el 28 del mismo texto legal. La defensa de la Administración sostiene que tal previsión viene determinada por lo previsto en normas jurídicas de rango superior.

SEGUNDO.- Como se desprende de la exposición contenida en el escrito de demanda existe un cuerpo de doctrina emanado de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el Supremo en cuestiones similares a la que ahora nos ocupa y del que se pueden extraer los criterios a aplicar para la resolución de ésta. Así en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 147/2001 (Sala Primera), de 27 junio, dictada en el recurso de amparo núm. 2642/1996, que desestima una demanda promovida por USO en el ámbito de la distribución de subvenciones para la formación de los trabajadores, podemos leer: "...La Constitución reconoce, por tanto, 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), F. 2; STC 99/1983, de 14 de diciembre [RTC 1983(99)], F. 2; STC 20/1985, 14 de febrero, F. 2; STC 7/1990, de 12 de enero], F. 2; STC 217/1991, de 17 de diciembre], F. 3, o 191/1998, de 29 de septiembre, F. 4), produciéndose la discriminación

proscrite 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, F. 2, y STC 25/1992, de 14 de mayo, F. 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 138/1995, de 13 de diciembre)... Este principio de igualdad entre organizaciones sindicales, que se recoge en la Constitución Española, ha llevado a esta Tribunal, desde la STC 33/1987, 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 (Sentencias de 27 de octubre de 1975 -caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga y de 6 de febrero de 1976 -caso del Sindicato sueco de conductores de locomotoras). Este principio de igualdad de trato, connotado a un sistema de libertad y pluralidad sindical, no impide 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... 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 n.º 190, párrafo 195 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OTT y SSTC 52/1982, de 22 de julio, y 65/1981, de 10 de noviembre) y constituyó 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 (SSTC 164/1990, de 18 de mayo), gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (SSTC 263/1994, de 3 de octubre) o contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (SSTC 188/1995, de 18 de diciembre), también se han declarado justificadas por este Tribunal y no lesivas del derecho de libertad sindical... 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 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 utilización de los trabajadores o determinados sindicatos...”, sobre la base de esta doctrina descañada, como adelantamos, la demanda de JSO porque: “...cumple el requisito exigido por la STC 29/1985, de 16 de febrero, al no excluir a los sindicatos implantados de su ámbito aplicativo, sin que pueda alegarse que vulnera el núcleo de libertad sindical al establecimiento de una «doble escala» por la que, frente a los cinco millones de personas que pueden solicitar las contrataciones sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, la cuantía se reduce a un millón y medio cuando se solicita por los sindicatos que cuentan únicamente con implantación... Sin embargo, en el presente caso, el criterio utilizado reúne el carácter objetivo exigido por este Tribunal. Como se ha reiterado, la mayor representatividad constituye un criterio válido constitucionalmente para introducir diferencias entre los sindicatos. De ahí que lo que deba verificarse sea si, en el supuesto enjuiciado, tal criterio es utilizado para introducir diferencias de trato irrazonables o desproporcionadas o si, por el contrario, a la vista de la finalidad y efectos de la medida, las diferencias pueden considerarse razonables y proporcionadas. Esta última conclusión es la que debe acogerse al no restringir el criterio utilizado por la Orden impugnada el núcleo de la libertad sindical y al basarse en una diferencia de trato justificada, razonable y proporcional, tanto si el examen de constitucionalidad se hace de modo particularizado, esto es, considerado en su mismo y de modo aislado el Programa II, como si se examina desde una visión de conjunto de la Orden impugnada...El examen ha de limitarse a si el criterio acogido por la Administración se encuentra falta de justificación y es desproporcionado. Y no parece que así sea habida cuenta de que en la oposición cuantitativa que se establece entre sindicatos más representativos y aquellos con implantación, se encuentra implícita la real existencia de una mayor o menor carga organizativa necesaria para una eficaz puesta en práctica de las actividades a las que la

cuentas se vincula y que, de modo razonable, justifica una distribución proporcionada no necesariamente progresiva...". La demandante se refiere en su escrito de proposición de prueba a una reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Séptima, de fecha 14/07/05 en la que, además de reconocerse la doctrina sentada en la del Tribunal Constitucional a que acabamos de hacer referencia, en su fundamento de Derecho Quinto afirma: "A distancia concluida 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 tal nivel de representación, más allá incluso del nivel de representación que ostentan...". En esta sentencia se refiere el Tribunal Supremo a su vez a la dictada el día 11/10/04 en la que afirmaba: "...La Sentencia de Valencia, siguiendo lo resuelto por esa Sala en otro recurso semejante, fallado por la Sentencia núm. 2196/1999, consideró que la actuación de la Generalidad Valenciana había infringido el derecho fundamental a la libertad sindical en relación con el derecho del recurrente a la igualdad y, en consecuencia, anuló el acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de julio de 1998 y reconoció el derecho del Sindicato Independiente a participar en los programas de desarrollo del AVGF y en las subvenciones públicas que se destinan a tal objetivo. En la fundamentación de su decisión la Sala territorial distinguió

entre las organizaciones sindicales con capacidad para ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores ante la Administración Pública y su consiguiente actividad en ese plano y aquéllas que tienen derecho a percibir de ésta, en el caso de que las tenga previstas, subvenciones para la realización de actividades socioculturales de promoción y formación de los trabajadores. Y, si lo primero está reservado a los sindicatos que reúnen la condición de más representativos según la Ley Orgánica 11/1975, de 1 de agosto, de Libertad Sindical, limitar lo segundo a esos mismos sindicatos supone infringir la libertad sindical de los demás. Es particular en este caso, la del Sindicato independiente desde el momento en que las actividades subvencionadas no quedan relación con la participación institucional en órganos que adopten decisiones en función del interés general. Por el contrario, de lo que se trata es de «la facilitación de medios públicos para que los sindicatos puedan atender a las necesidades de los trabajadores». De ahí que la Sentencia concluya diciendo que «no existe razón alguna para que pueda negarse la participación en este beneficio al sindicato accionante» y estime sus pretensiones en los términos indicados... Para ello, basta con reproducir, refiriéndolos al presente caso, los argumentos utilizados por la Sentencia de 20 de diciembre de 2002. Veamos. La subvención pública no es una donación efectuada por la Administración sin contraprestación alguna por parte de la entidad que la recibe. Es una disposición gratuita de fondos públicos para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público (véase artículo 81.2.a del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1982). Desde este punto de vista, cuando la Generalidad Valenciana entrega cantidades de dinero a las organizaciones sindicales para promover una serie de actividades que forman parte de la acción sindical está subvencionando la actividad del Sindicato, aunque sea para la consecución de unos fines que la Administración también comparte (como fines de utilidad pública)... Aún cuando los convenios de colaboración celebrados con las organizaciones sindicales constituyan los convenios a que se refiere el artículo 3.1.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y aun cuando las cantidades que en virtud de ellos se entregan no pudieran

calificarse estrictamente como subvenciones, lo cierto es que la Administración, al elegir unas organizaciones sindicales para suscribir con ellas dichos convenios, que indudablemente suponen un beneficio para dichas organizaciones por las cantidades de dinero que perciben para la realización de sus actividades, y al excluir a la parte recurrente en la instancia -Sindicato Independiente- ha llevado a cabo una conducta contraria a los principios de igualdad y libertad sindical establecidos por los artículos 14 y 28.1 de la Constitución, que exigen de los poderes públicos que otorguen un trato igualitario a las distintas entidades sindicales (aquel no es cuestión de si son o no sus representativas) para el fomento y difusión de la acción sindical... No existe vulneración del artículo 28.1 de la Constitución, porque dicho precepto, en conexión con el principio de igualdad del artículo 14, prohíbe que los Sindicatos sean objeto de una discriminación como la apreciada por la sentencia de instancia, se califique o no de subvención la entrega de las correspondientes cantidades de dinero...".

TERCERO.- La anterior doctrina es de plena aplicación al supuesto que examinamos puesto que no existe la menor explicación a la exclusión de la organización sindical demandante, USO, de la posibilidad de suscribir contratos programa para la ejecución de planes de formación intersectoriales, ni por lo tanto de la posibilidad de acceder a las subvenciones públicas concedidas para su ejecución. La formación de los trabajadores, en este caso de los trabajadores ocupados, no se puede incardinar dentro de la acción institucional de los sindicatos, que podría justificar la utilización del criterio justificativo de un trato diferente de la mayor representatividad, sino que pertenece al ámbito de la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que atribuye la Constitución Española a todos los sindicatos sin distinción alguna. Además y en cualquier caso la exclusión absoluta de una organización sindical con implantación en el ámbito en que

se han de desarrollar las actividades formativas es absolutamente desproporcionada aun cuando pudiere justificarse la necesidad de la existencia de una determinada organización para impartirlas. Por lo demás y para concluir la circunstancia de que la exclusión pudiera venir determinada por lo dispuesto en la Orden Ministerial y en el Real Decreto en cuya ejecución se cita la resolución ahora recurrida en nada impediría el éxito de la impugnación, pues nos hallaríamos ante la impugnación indirecta de la disposición general a través de la de uno de sus actos de aplicación, sin que sea procedente el planteamiento de la cuestión de ilegalidad toda vez que el sindicato demandante ya ha impugnado el Real Decreto ante el Tribunal Supremo.

CUARTO.- De lo expuesto en los fundamentos anteriores se desprende que procede la estimación de la demanda respecto de la pretensión principal y la declaración de la nulidad de pleno Derecho del apartado impugnado de la Resolución, en cuanto incide en la causa prevista en el artículo 62.1 a) de la LRJAP y PAC, debiendo además apreciarse que la Administración demandada ha incurrido en temeridad, puesto que diferentes órganos del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional han resuelto reiteradamente que es contraria a Derecho una exclusión de las ayudas para la formación de los trabajadores como la pretendida en el supuesto de autos, por lo que conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la LJOA, han de imponérsele las costas procesales causadas en este recurso contencioso administrativo.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del REY y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que me otorga la Constitución española:

F A L L O.

ESTIMO EL RECURSO INTERPUESTO POR La Unión Sindical Obrera U.S.O, representada y asistida por la abogada M. Estrella Marbranz Quesada, contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada que había interpuso frente a la resolución citada por el Servicio Público de Empleo Estatal, el día 4/10/2004 y en la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa de ámbito territorial exclusivo del País Vasco, Ceuta y Melilla, para la formación de trabajadores ocupados y en aplicación de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las mencionadas subvenciones, resoluciones que **ANULO Y DEJO SIN EFECTO** porque son contrarias a Derecho. **DECLARO NULA DE PLENO DERECHO**, al vulnerar el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad sindical, la exigencia del requisito de ser sindicato más representativo en el ámbito autonómico y/o provincial de la convocatoria para poder suscribir contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales, que se contiene en la disposición séptima letra a) de la Resolución de 4/10/04. **CONDENO A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA** a estar y pasar por la anterior declaración y admitir las solicitudes de subvenciones presentadas por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito de aplicación de la Resolución. Las costas procesales causadas como consecuencia de la tramitación de este recurso se imponen a la parte demandada al apreciarse temeridad en su actuación.

Esta resolución NO es FIRME al ceber contra ella recurso de apelación, que deberá interponerse por escrito



razonado a presentar ante este juzgado en el plazo de quince días.

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

PUBLICACION. Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Sr. Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, doy fe en MADRID .