



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

RECURSO CASACION Num.: 6170/2000

Votación: 08/06/2005

Ponente Excmo. Sr. D.: Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Secretaría Sr./Sra.: Sr. Burgos de Andrés

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SÉPTIMA

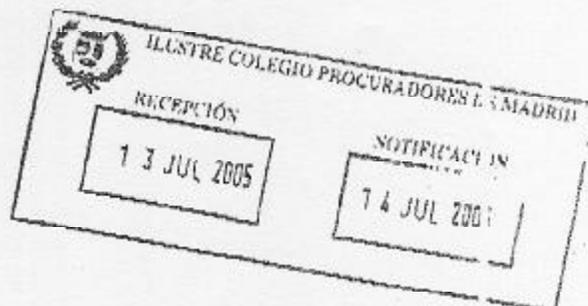
Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ramón Trillo Torres

Magistrados:

**D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Juan José González Rivas
D. Nicolás Maurandi Guillén
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva**



En la Villa de Madrid, a trece de Junio de dos mil cinco.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 6170/2000, sobre derechos fundamentales, interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por la Letrada de dicha Junta, contra la Sentencia dictada el 2 de mayo de 2000 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, recaída en el recurso nº 2380/1999, sobre Gestión de la Red de Residencias de Tiempo Libre pertenecientes a la Administración de la Junta de Andalucía.



Se han personado, como partes recurridas, la Central Sindical UNIÓN SINDICAL OBRERA, representada por la Procuradora doña Adela Gilsanz Madroño, y la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), representada por doña Beatriz Martínez Martínez.

El Ministerio Fiscal, emplazado al efecto en la instancia, no ha comparecido en este recurso de casación.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida dispone los siguiente:

***FALLAMOS**

Estimar el presente recurso contencioso-administrativo declarando la nulidad de los artículos 7 y 12.3.B) del Decreto 15/1.999, de 2 de febrero por el que se regula el uso, participación y gestión de la Red de Residencias de Tiempo Libre pertenecientes a la Administración de la Junta de Andalucía, por entender que el mismo vulnera el derecho a la libertad sindical en condiciones de igualdad de la Unión Sindical Obrera; y todo ello sin expresa condena en costas a ninguna de las partes."

SEGUNDO.- Contra dicha Sentencia ha interpuesto recurso de casación la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta. En el escrito de interposición, presentado el 12 de Junio de 2001 en el Registro General de este Tribunal Supremo, después de exponer los motivos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala "(...) estime dicho recurso, casando la mencionada Sentencia, y en consecuencia declare ajustado a Derecho (el Decreto) 15/1999, de 2 de febrero, por el que se regula el uso, la participación y la gestión de la Red de Residencias de Tiempo Libre pertenecientes a la Administración de la Junta de Andalucía ."

TERCERO.- Admitido a trámite el recurso se remitieron las actuaciones, en principio, a la Sección Cuarta y por providencia de 30 de septiembre de 2002 a esta Sección Séptima, conforme a las normas de reparto de asuntos.

CUARTO.- Evacuando el traslado conferido por providencia de 4 de noviembre de 2002, la Procuradora doña Adela Gilsanz Madroño formalizó su oposición al recurso mediante escrito, presentado el 11 de diciembre de 2002, en el que solicitó la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, --dijo-- se declare por la Sala no haber lugar al mismo, con los demás pronunciamientos procedentes en Derecho.

QUINTO.- Doña Beatriz Martínez Martínez, en representación de la Central Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), por escrito presentado el 7 de junio de 2004, se personó en el recurso solicitando a la Sala "(...) me



tenga por comparecida en legal tiempo y forma en la representación que ostento (...), debiendo entenderse conmigo las sucesivas diligencias y trámites y teniéndome por parte, con todo lo demás que haya lugar en derecho."

La Sala acordó dar traslado a dicha parte de la demanda a fin de que formalizara su oposición, lo que verificó mediante escrito, presentado el 15 de noviembre de 2004, en el que, después de formular las alegaciones que consideró pertinentes, solicitó a la Sala "(...) dicte en su día Sentencia por la que declare la inadmisión del recurso de casación planteado y subsidiariamente con desestimación del Recurso de Casación confirme en su integridad la Sentencia recurrida, con todo lo demás a que haya lugar en derecho y con expresa imposición de Costas a la parte recurrente."

SIXTO.- Mediante providencia de 20 de mayo de 2005 se señaló para la votación y fallo el día 8 de junio de 2005, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Magistrado de Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Junta de Andalucía reguló el uso, la participación y la gestión en la Red de Residencias de Tiempo Libre pertenecientes a su Administración por el Decreto 15/1999, de 2 de febrero. En su artículo 11 se preveía que, para facilitar una mayor agilidad en la gestión, pudieran participar en ella los sindicatos que, conforme al artículo 6.1 A) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, tuvieran la condición de más representativos. A tal efecto, disponía ese precepto la reserva de un número de plazas para la gestión por esos sindicatos, quienes deberían proponer su adjudicación en función de los mismo criterios reglamentarios observados por la Junta de Andalucía. Por esa labor, se les reconocía el derecho a percibir el 20% del importe de las plazas que gestionaran en concepto de gastos originados por dicha tarea. A su vez, el artículo 12.3 B) del Decreto disponía que las centrales sindicales colaboradoras designasen a cuatro representantes para formar parte del Consejo de Dirección de las Residencias de Tiempo Libre.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga estimó el recurso que contra esos dos preceptos interpuso la Unión Sindical Obrera (USO) por el procedimiento previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción. Consideró, en efecto, que reservar la posibilidad de participar en la gestión de tales residencias a los sindicatos más representativos implicaba una discriminación no justificada que incidía en el orden competitivo sindical, siendo así que el derecho a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución comprende el de no ser objeto de trato discriminatorio.

La Sala llegó a esa conclusión teniendo presente la jurisprudencia del



Tribunal Constitucional y la emanada de esta Sala en materia de subvenciones a sindicatos. Comprobó, asimismo, la clara relación existente entre la función sindical de procurar beneficios sociales a los trabajadores y la gestión de las Residencias de Tiempo Libre en la medida en que a través de ella se facilita el acceso a los afiliados y trabajadores en general a estancias en dichas residencias caracterizadas por un precio moderado para los servicios que en ellas se prestan. Por lo demás, la Sentencia rechaza el argumento de la Junta de Andalucía de que no se pretende con los preceptos discutidos otra cosa que una gestión eficaz y que, para ello, se está contemplando una suerte de encomienda de gestión animada por tal propósito.

Dice la Sala de Málaga sobre ese particular que si fuera la eficacia lo pretendido se podría haber acudido a la licitación pública del sistema de reserva de plazas, añadiendo que "únicamente en la medida en que la provisión de este tipo de plazas, dadas sus especiales características, aparece ligado a las funciones sindicales (...) se justifica la colaboración --que en todo caso resulta remunerada-- de las organizaciones sindicales sin previo concurso público". Y que "no existe una justificación objetiva razonable y proporcional de la exclusión de los sindicatos que no ostentan la condición de más representativos, ya que no estamos (...) ante un supuesto de participación institucional sino ante la facilitación de medios públicos para que los sindicatos atiendan las necesidades de los trabajadores". Por último, dice a propósito de la eficacia alegada por la Administración: "Dicha argumentación no parece ciertamente muy razonable ya que si la gestión de la adjudicación de plazas pierde eficacia cuanto menor sea el cupo que se asigne, la opción más eficaz es sin duda la gestión directa por la Administración de todas las plazas que se oferten o la cesión de la gestión de la totalidad de las plazas --previa licitación-- a un tercero. Ello no es así precisamente, porque atendiendo a la función social y sindical a que puede servir la utilización de estas plazas, se renuncia a la máxima eficacia, y se admite la colaboración de las organizaciones sindicales. Pues bien, aceptada dicha premisa, debe incluirse (aunque la pérdida de eficacia se agravase) a todas las organizaciones sindicales pues de lo contrario se estaría vulnerando su derecho fundamental a la libertad sindical en condiciones de igualdad. A mayor abundamiento debe señalarse como esta Sala no alcanza a comprender como la gestión de un cupo de plazas (por pequeño que sea) por un Sindicato que no sea más representativo hace menos eficaz la adjudicación de las mismas ya que (...) pueden ser ofertadas a un mayor número de personas (en la medida en que hay más "ventanillas" a las que acudir) y la remisión de las propuestas de adjudicación y la agilidad en su resolución no dependen de que el remitente envíe un cupo de plazas grande o pequeño".

SEGUNDO.- La Junta de Andalucía pretende la casación de esta Sentencia aduciendo un único motivo que fundamenta en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción. Consiste en la infracción de los artículos 14 y 28.1 en relación con el 103, todos ellos de la Constitución y de la jurisprudencia aplicable al caso. Dice en su desarrollo que restringir a los sindicatos más representativos la participación en la gestión de la Red de Residencias de

Tiempo Libre no afecta al contenido del derecho fundamental a la libertad sindical, que la Sentencia no razona la existencia de una motivación antisindical en la opción efectuada por la Junta que únicamente pretende facilitar una mayor agilidad en la gestión aplicando el principio de eficacia previsto en el artículo 103 del texto fundamental. Señala, además, que la Sentencia ha aplicado indebidamente su artículo 14 porque no cabe apreciar diferencias de trato no justificadas pues los sindicatos más representativos tienen una capacidad de la que los otros carecen y porque no ha tenido en cuenta la finalidad y los efectos de los preceptos anulados, lo que es imprescindible para establecer la existencia de discriminaciones constitucionalmente inaceptables. En fin, apunta que las normas impugnadas no tienen la intensidad necesaria para provocar un efecto de inducción o presión a favor de la afiliación a los sindicatos colaboradores por la generalidad de los posibles beneficiarios de las Residencias de Tiempo Libre y porque los sindicatos no adjudican las plazas, solamente proponen su adjudicación conforme a criterios universales reglamentariamente establecidos, por lo que la diferencia de trato de la que se discute parece razonable en aras del principio constitucional de eficacia en la actuación administrativa.

TERCERO.- Han comparecido en este recurso de casación USO y la Central Sindical e Independiente de Funcionarios (CSI-CSIF). En cambio el Ministerio Fiscal, que en la instancia interesó la estimación del recurso contencioso-administrativo, pese a haber sido emplazado por la Sala de Málaga al efecto, no ha comparecido ante este Tribunal Supremo.

Los recurridos solicitan en sus respectivos escritos de oposición la inadmisión del recurso de la Junta de Andalucía porque entienden que la argumentación que desarrolla es tan genérica que no permite apreciar las infracciones que aduce, lo que le priva de contenido y hace aplicable el artículo 93.2 d) de la Ley de la Jurisdicción. Subsidiariamente, propugnan su desestimación pues la Sentencia impugnada no ha infringido los artículos 14, 28.1 y 103 de la Constitución ni desconoce la jurisprudencia aplicable. Además, USO llama la atención sobre el hecho de que la inexistencia de motivación antisindical no es suficiente para afirmar la validez de las normas reglamentarias anuladas. Recuerda, igualmente, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1985 afirma que el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos y que el centro de la argumentación de la Sentencia de Málaga no ha sido desvirtuado por la Junta de Andalucía que no demuestra que se hayan aplicado indebidamente los artículos 14 y 28.1 de la Constitución.

CSI-CSIF apunta que la Junta de Andalucía no ha tenido en cuenta que los preceptos anulados del Decreto 15/1999 influían en la libre competencia sindical ni en que la exclusión de los sindicatos que no son más representativos produce otro daño: privarles del 20% del importe de las plazas que gestionen, es decir dejarles al margen de una forma de subvención. Y recuerda, con cita de Sentencias del Tribunal Constitucional, que el concepto de mayor representatividad, aunque tenga carácter objetivo, no se puede



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Recurso de casación nº 8170/2000 (Derechos Fundamentales)

utilizar para cualquier finalidad, ni ser aplicado en supuestos que no implican participación institucional. Finalmente, alega, sin citar ninguna Sentencia, que el Tribunal Supremo, en asunto idéntico al que aquí se contempla, ha fallado en el mismo sentido en que lo hizo la Sala de Málaga.

CUARTO.- No apreciamos la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por USO y CSI-CSIF, pues no puede considerarse que el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía carezca manifiestamente de fundamento. En efecto, en él se hace una crítica a la Sentencia impugnada y se explica por qué, al parecer de la recurrente, el Decreto 15/1999 no vulnera los artículos 14 y 28.1 de la Constitución. Así, pues, ni es genérico el razonamiento expuesto en el escrito de interposición, ni cabe entender que se den las circunstancias para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 93.2 d) de la Ley de la Jurisdicción.

Ahora bien, que no se pueda considerar manifiestamente carente de fundamento el recurso no significa que sea acertado el razonamiento en que se apoya. Desde luego, el que aquí desarrolla la representante de la Junta de Andalucía no puede ser compartido. En efecto, la Sentencia, cuando explica que la exclusión de los sindicatos que no sean más representativos de la participación en la gestión de la Red de Residencias de Tiempo Libre prevista por el Decreto 15/1999 es contraria al derecho a la libertad sindical en relación con el derecho a la igualdad, no ignora la finalidad por la cual su artículo 7 establece ese límite. Por el contrario, es plenamente consciente de que esa limitación responde a propósitos de eficacia en la actuación administrativa. Lo único que sucede es que la Sentencia, acertadamente, entiende que la búsqueda de la eficacia no se debe hacer sacrificando el derecho a la libertad sindical de los sindicatos que no son más representativos. Sobre todo cuando no está claro que sea más eficaz dicha gestión excluyendo a estos últimos y haya razones para pensar que puede serlo en mayor medida con su concurso.

En cualquier caso, lo cierto es que el derecho a la libertad sindical comporta el de que los poderes públicos no establezcan diferencias de trato para los sindicatos que no respondan causas objetivas y razonables. Y que en este caso, la Sentencia ha puesto de manifiesto que no lo son las aducidas por la Administración andaluza. Y se ha apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en la de esta Sala para razonar la estimación del recurso contencioso-administrativo de USO. El Decreto 15/1999 de la Junta de Andalucía, al excluir a los que no sean sindicatos más representativos de la participación en la gestión de las Residencias de Tiempo Libre, favorece indebidamente a los que sí poseen esa condición, incidiendo injustificadamente en su beneficio y en perjuicio de los demás en la competitividad sindical. Que los preceptos anulados del Decreto produjeran estos efectos es algo que se percibe sin dificultad. En contra de lo que dice la recurrente, la participación en la gestión de plazas de estas Residencias ofrece una imagen positiva del sindicato que la lleva a cabo ante los trabajadores, estimulando de ese modo la afiliación a los mismos y, además, le reporta un ingreso económico, el 20% del importe de las plazas que gestione.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1985, de 14 de febrero, consideró que infringía el derecho fundamental a la libertad sindical la limitación a los sindicatos más representativos de subvenciones dirigidas a la realización de actividades socioculturales, a la promoción de los trabajadores, a la organización de actividades de carácter formativo y a otras, dentro de los fines propios de aquéllas. Para llegar a esa conclusión consideró la relación que podía establecerse entre eficacia y mayor representatividad sindical no justificaba esa diferencia de trato, la cual, además, alteraba el orden competitivo entre sindicatos, pues "al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, (...) les situará 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; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos".

Doctrina esta que enlaza en su interpretación los artículos 14 y 28.1 de la Constitución --efectuado por primera vez por la STC 53/1982-- y que el Tribunal Constitucional ha mantenido posteriormente (SSTC 26/1985, 72/1985, 183/1992) sin que se vea alterada en lo que aquí importa por la STC 147/2001, pues una cosa es establecer preferencias justificadas y proporcionadas a favor de los sindicatos más representativos frente a los que no lo son y otra excluir radicalmente estos últimos de la participación en programas de subvenciones. Y en el mismo sentido se ha manifestado en supuestos semejantes esta Sala [Sentencia de 11 de octubre de 2004 (casación 7552/2000), con cita de otras anteriores].

Así, pues, no siendo este uno de los casos de participación institucional que la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, reserva en exclusiva a los sindicatos más representativos --no habiéndose justificado por la Junta de Andalucía que la eficacia en la gestión de la Red de Residencias de Tiempo Libre requiere necesariamente que la participación en la misma quede limitada a los sindicatos más representativos, debemos concluir que la Sentencia impugnada es conforme al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, desestimar el motivo y, con él, el recurso de casación.

QUINTO.- A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima y única para todas las partes recurridas a que asciende la imposición de costas por honorarios de abogado la de 2.100 €, sin perjuicio del derecho a reclamar del cliente los que resulten procedentes. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en atención a las circunstancias del asunto y que,



Recurso de casación nº 6170/2000 (Derechos Fundamentales)

no obstante no tratarse de un asunto de excesiva complejidad, ha exigido una especial dedicación para la formulación de la oposición.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

Que no ha lugar al recurso de casación nº 6170/2000, interpuesto por la Junta de Andalucía contra la sentencia dictada el 2 de mayo de 2000, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga y recaída en el recurso 2380/1999, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último fundamento.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.