

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Casac. 7907/00

RECURSO CASACIÓN Num.: 7907/2000

Votación: 25/11/2003

Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Fernández Montalvo

Secretaría Sr./Sra.: Oliver Sánchez

SENTENCIA
TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente

D. Juan García-Ramos Iturralde

Magistrados:

D. Juan Antonio Xiol Ríos

D. Mariano Baena del Alcázar

D. Antonio Maní García

D. Rafael Fernández Montalvo

D. Rodolfo Soto Vázquez

En la Villa de Madrid, a uno de Diciembre de dos mil tres. Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 7907/00, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de la Unión General de Trabajadores de España, contra la sentencia, de fecha 5 de julio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. en los recursos acumulados de dicho orden jurisdiccional núms. 852/97 y 1098/97. en los que se impugnaba Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 5 de agosto de 1997. sobre nombramiento de vocales del Consejo General de Formación Profesional. Han sido partes recurridas la Administración General del Estado representada por el Abogado del Estado. la Confederación Sindical Euzko Languilleen Alkartasuna/Solidaridad de Trabajadores Vascos. "ELA/STV", representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-En los recursos contenciosoadministrativos acumulados núms. 852/97 Y 1098/97 seguidos ante la Sala de dicho orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional se dictó sentencia, con fecha 5 de julio de 2000, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo promovido por UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES contra la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 5 de agosto de 1997, a que el mismo se contrae, por venir ajustada a Derecho. Sin imposición de costas" (sic).

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de Unión General de Trabajadores de España se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Dicha representación procesal, por escrito presentado el 18 de diciembre de 2000 formaliza el recurso de casación e interesa sentencia por la que se case la sentencia recurrida Y se resuelva de conformidad a la súplica del escrito de demanda.

CUARTO.- La representación procesal de la Confederación Sindical ELA/STV, con fecha 23 de julio de 2002, formuló escrito de oposición al recurso de casación interesando: "1° se declare inadmisibile el recurso por el motivo de inadmisibilidat alegado con carácter previo. 2° Subsidiariamente, se declare no haber lugar al recurso y la improcedencia del mismo. 3° En este segundo caso, se impongan las costas a la parte recurrente".

Asimismo, el Abogado del Estado, por medio de escrito presentado el 6 de agosto de 2002, formaliza su oposición al recurso interesando sentencia desestimatoria por ser conforme a Derecho la resolución judicial recurrida.

QUINTO.- por providencia de 10 de septiembre de 2003, se señaló para votación y fallo el 25 de noviembre siguiente, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO Magistrado de la sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación se basa en dos motivos, formulados ambos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA, en adelante), por sendas infracciones del ordenamiento jurídico que se concretan con la cita: del artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante) por interpretación errónea de dicho artículo y del artículo 13 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales (LPRL, en adelante), al nombrar como miembro del Consejo General de Formación Profesional a un representante de la organización sindical ELA-STV (motivo de casación primero); Y de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución (CE, en adelante), al producirse una discriminación o desigualdad de trato entre Organizaciones sindicales, como consecuencia de dicho nombramiento, que carece de una justificación suficiente, objetiva y razonable, al no tener la indicada organización la condición de "más representativa". Por consiguiente, ambas vulneraciones de normas serían el resultado de un nombramiento reservado para representantes de organizaciones sindicales más representativas que ha recaído, según la tesis de la recurrente, en un representante de una organización (ELA/STV) que, de acuerdo con el artículo 7.1 de la LOLS, no ostenta tal condición.

Ahora bien, antes de examinar si procede o no acoger dichos motivos, por razón de lógica procesal, hemos de pronunciarnos sobre la propia viabilidad procesal del recurso que es negada por la representación de la organización sindical recurrida alegando, de acuerdo con el artículo 93.2.e) LJCA, carencia de interés casacional.

SEGUNDO.- La doctrina de esta Sala hace un uso moderado de la causa de inadmisión alegada teniendo en cuenta la incidencia que podría tener en la efectividad de derecho a la tutela judicial efectiva una interpretación extensiva de la previsión establecida en el indicado artículo 93.2.e) LJCA. Su aplicación requiere, en primer lugar, una serie de exigencias objetivables, como que se trate de asuntos de cuantía indeterminada. que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición que el recurso esté fundado en el motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA y que se aprecie por unanimidad. Pero, además. exige la consideración y proyección de conceptos jurídicos indeterminados como son el que "no afecte a un gran número de situaciones o no posea el suficiente contenido de generalidad". La norma incorpora textualmente las referidas circunstancias mediante una disyuntiva; de manera que basta la concurrencia de cualquiera de ellas para entender que no procede apreciar la inadmisibilidat del recurso; esto es, que existe interés casacional cuando la cuestión debatida se proyecte a un número considerable de situaciones o sea susceptible de generalización. Circunstancias que, por cierto, no coinciden con los criterios que, según el artículo 483.1.3° de la Ley de Enjuiciamiento Civil, delimitan la noción del interés casacional en el recurso de casación civil.

La afectación a un gran número de situaciones no es menester que sea actual, sino que basta con que aparezca su potencialidad futura respecto a plurales situaciones, y no es necesario, tampoco, que las situaciones afectadas hayan sido y vayan a ser planteadas ante los tribunales, sino que

basta con que el criterio que se establezca por este Tribunal al resolver el recurso sea susceptible de aplicación por la Administración a otras situaciones iguales, análogas o semejantes, aunque no exista entre ellas una identidad absoluta. La exigencia de un contenido de generalidad puede equivaler a la afectación a un considerable número de situaciones. Pero concurre también, aun sin aparecer dicha afectación cuando, la sentencia recurrida tiene efectos generales en relación con la interpretación del ordenamiento jurídico o con la regulación de una institución, en el sentido de que el criterio establecido sea susceptible de influir, directa o indirectamente, en el modo de aplicación de normas, aun cuando la doctrina que se postula de este Tribunal se refiera de forma directa a un reducido número de situaciones. Pues bien, en el primer caso, aunque se admitiera el criterio de la organización sindical recurrida consistente en que el recurso no afecta a un gran número de situaciones "por constituir el caso de ELA/STV una realidad singular" sólo equiparable al sindicato LAB, la cuestión jurídica suscitada tiene suficiente entidad para reconocer la existencia de interés casacional pues representa la forma de entender interpretar "la consideración de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma", tal como está prevista en el artículo 7 de la LOLS, con las importantes consecuencias jurídicas anudadas a tal consideración.

TERCERO.- Sostiene la entidad sindical recurrente que el artículo 7 LOLS supedita la atribución de la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma a la concurrencia de tres requisitos: 1º) que limiten su ámbito territorial al de la Comunidad Autónoma correspondiente; 2º) que hayan obtenido, al menos, el 15 por ciento de la totalidad de los delegados de personal y miembros del comité de empresa que se hayan elegido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; y 3º) que el porcentaje alcanzado suponga, al menos 1.500 representantes. y el Tribunal a QUO, sin embargo, reconoce, en su sentencia, a ELA/STV la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma cuando incumple el primero de dichos requisitos, pues actúa en el ámbito territorial de dos Comunidades Autónomas, la del País Vasco y la de Navarra, lo que le priva del carácter de sindicato de Comunidad Autónoma.

CUARTO.- El modelo sindical pluralista plantea la necesidad de valorar la representatividad de las organizaciones de trabajadores, fundamentalmente, a los efectos de la negociación colectiva y de la representación institucional. Hasta 1980, la ausencia de criterios legales de representatividad supuso la existencia de un vacío que permitió a la Administración una regulación discrecional de la participación sindical en organismos públicos.

La Ley del Estatuto de los Trabajadores supuso una modificación sustancial en el régimen de relaciones laborales, caracterizado, en lo que importa a la cuestión tratada, por una selección más rigurosa de los interlocutores sociales. Uno de los instrumentos de la política sindical que la disposición Adicional Sexta, referida a la representatividad institucional ante las Administraciones públicas acogía era la capacidad representativa en favor de las organizaciones sindicales con el 10 por ciento o más de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal en el ámbito nacional.

La LOLS unifica la normativa y articula los diferentes aspectos de los sindicatos más representativos en el Título III, referido a la representatividad sindical, pero también contempla tal figura en el Título IV, en relación con la acción sindical de la empresa, Y en el Título V, en lo referente a la tutela jurisdiccional de la Libertad Sindical.

QUINTO.- En la regulación de la LOLS es posible distinguir cuatro tipos de sindicatos desde la perspectiva de su representatividad: a) Sindicatos más representativos a nivel estatal; b) sindicatos más representativos a nivel de

Comunidad Autónoma; c) sindicatos más representativos por irradiación; Y d) sindicatos simplemente representativos. De ellos, es el sindicato a nivel de Comunidad Autónoma el que se cuestiona en los motivos de casación que se analizan propugnándose una determinada interpretación del artículo 7.1.a) LOLS que establece que tendrán tal consideración "los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de al menos, el 15% de delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa y en los órganos correspondientes a las Administraciones Públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados en organizaciones sindicales de ámbito estatal".

Dicha previsión representa una mayor rigurosidad, con respecto a los sindicatos más representativos a nivel estatal, que se justifica por la representación institucional que comporta la mayor representatividad a nivel de Comunidad Autónoma ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal. Por ello el Tribunal Constitucional señala que no es razonable exigir en los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma unas condiciones adicionales que garanticen su relevancia no solamente en el interior de la respectiva Comunidad, sino también en relación con el conjunto nacional y que eviten al mismo tiempo las distorsiones que resultarían de la atribución de los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial y que representen aun número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de las respectivas Comunidades Autónomas (Cfr. STC 9811985, de 29 de julio). Ahora bien, el criterio que se sustenta en los motivos de casación examinados se refiere al alcance de la exigencia del ámbito territorial del sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma sobre la que no existe unanimidad doctrinal.

Una interpretación estrictamente literal del precepto puede sustentar la tesis de la organización sindical recurrente si se pone en relación el ámbito requerido con el nivel de Comunidad Autónoma en que se reconoce la mayor representatividad sindical. Pero tal criterio hermenéutico no es único, ni necesariamente conduce a sostener la conclusión propugnada en los motivos de casación que se analizan. Lo que supone desde un punto de vista textual la expresión que inicia el artículo 7.1 de la LOLS es el establecimiento de una correlación entre el ámbito que en se ejercita la actuación sindical, necesariamente restringido con respecto al nivel estatal y referido al territorio de Comunidad Autónoma (aunque no necesariamente al de una sola), y el ámbito al que ha de corresponder el porcentaje y el número de representantes que otorgan la condición la mayor representatividad. O, dicho en otros términos, la dicción del precepto puede entenderse como la utilización del singular para aludir a la mayor representatividad en ámbitos comunitarios. Otro entendimiento estrictamente literal supondría discriminar a las organizaciones sindicales que expresa Y decididamente restringen su actuación a determinadas Comunidades Autónomas (más de una), como es el caso de ELA/STV, que estarían abocadas a no ostentar la condición de "sindicato más representativo", ni a nivel estatal porque no podrían obtener sería muy difícil que obtuvieran los porcentajes de especial audiencia que exige el artículo 6 LOLS, ni a nivel de Comunidad Autónoma aunque obtuvieran en una los porcentajes requeridos por el artículo 7.1 LOLS, al estar excluidas in radice por extender su actuación sindical a más de una Comunidad.

La estricta literalidad del artículo 7.1 LOLS proyectada al sindicato ELA/STV supondría, por el hecho de actuar en el País Vasco y en Navarra; que es una organización de ámbito estatal, con lo que le sería exigido un porcentaje de audiencia en todo el territorio nacional imposible de alcanzar, dada la concreción territorial sobre la que estatutariamente ha de actuar, lo que llevaría consigo el que no fuera considerada a ningún efecto corno Sindicato más representativo.

En su perspectiva teleológica, la norma permite considerar como más representativas a nivel autonómico a las organizaciones sindicales que cumplan los porcentajes de audiencia exigidos por la legislación en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Es decir, podrán ostentar tal consideración siempre y cuando

en una de las Comunidades Autónomas donde se presentan, cuenten al menos con el 15% de representatividad extraído del número de miembros de comités de empresa, delegados de personal y miembros de los órganos de representación de las Administraciones públicas. O, dicho en otros términos, la representatividad exigida ha de proyectarse necesariamente sobre el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, aunque la actuación se extienda a más de una, siempre, claro está, que no se trate de una proyección territorial susceptible de considerarse como de nivel o vocación estatal. El expresado criterio que subyace en pronunciamientos de este Alto Tribunal, como en la sentencia de la Sala Cuarta, de fecha 14 de junio de 1999, permite considerar, por una parte un plus de intensidad en la exigencia de requisitos para poder tener la consideración de Sindicato más representativo, a la vez que posibilita que aquellas Organizaciones Sindicales que cuenten con el porcentaje de audiencia aludido en una Comunidad Autónoma puedan hacer efectiva las funciones y competencias que establece la LOLS para los Sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma.

SEXTO.- La aplicación efectuada por el Tribunal de instancia del artículo 7.1 LOLS resulta acorde con la doctrina expuesta y con el sentido de la Ley 19/1997, de 9 de junio, que modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero de 1986, que crea el Consejo General de Formación Profesional, como órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional, distribuyendo su composición, por el lado de las administraciones Públicas, entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas y, por otro, entre los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Por último, la igualdad (art. 14 CE) y la libertad sindical (art. 28.1 CE) se infringen cuando los sindicatos son tratados discriminatoriamente por los poderes públicos. Más la consecuencia que la Ley anuda, en el presente caso, a la mayor representatividad de las organizaciones sindicales no merece la consideración de contraria a dichos derechos fundamentales, ya que se basa en un criterio objetivo y jurídicamente relevante que hace que, según la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Tribunal Constitucional, no sean equiparables las SEPTIMO.- Las razones expuestas justifican el rechazo de los motivos de casación formulados y la consecuente desestimación del recurso, con imposición legal de las costas la parte recurrente.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere el pueblo español,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos los motivos alegados y, en consecuencia, debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Unión General de Trabajadores de España, contra la sentencia, de fecha 5 de julio de 2000, de fecha 5 de julio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en los recursos acumulados de dicho orden jurisdiccional nums. 852/97 y 1098/97; con imposición de las costas causadas a dicha parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa. definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido, la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Rafael Fernández Montalvo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario Certifico.