



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE  
LA COMUNIDA VALENCIANA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA

En la Ciudad de Valencia, a 5 de julio de 2016.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs., D. FERNANDO NIETO MARTIN, Presidente, D. JOSE BELLMONT MORA, D<sup>a</sup>. ROSARIO VIDAL MAS, D. EDILBERTO NARBÓN LAINEZ y D<sup>a</sup>. BEGOÑA GARCÍA MELÉNDEZ, Magistrados, se ha pronunciado la siguiente:

**SENTENCIA NUM: 613 / 2016**

En el recurso contencioso administrativo num. 793/15, sobre Derechos Fundamentales, interpuesto por CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS, UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, INTERSINDICAL VALENCIANA y SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, representados por el Procurador D. [REDACTED] y asistidos por por los Letrados D. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y D. [REDACTED], contra Decreto 193/2015, de 23 de octubre del Consell de la Generalidad Valencia.

Habiendo sido parte en autos como demandados la GENERALIDAD VALENCIANA, representada y defendida por sus servicios jurídicos; la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO, representado por el Procurador D. JULIO JUST VILAPLANA y asistido por el Letrado D<sup>a</sup>. ANA MARÍA MEJIAS GARCÍA; la CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, representada por el Procurador D. [REDACTED] y asistida por el Letrado D. [REDACTED], la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO, representada por el Procurador D<sup>a</sup>. [REDACTED] y asistida por el Letrado D. [REDACTED], y el Ministerio Fiscal, siendo Magistrado ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE BELLMONT MORA.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó a las partes demandantes para que formalizaran la demanda, lo que verificaron mediante escrito en que suplican se dicte sentencia declarando no ajustada a derecho el Decreto recurrido.

**SEGUNDO.-** La representación de la partes demandadas contestaron a la demanda, mediante escritos en el que la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO y la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO instan la inadmisibilidad del recurso por inadecuación del procedimiento y la totalidad de los demandantes solicitan se dictara sentencia por la que se confirmase el Decreto recurrido, efectuando alegaciones el Ministerio Fiscal favorables a la estimación del recurso.

**TERCERO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento el proceso a prueba ni el trámite de conclusiones, quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló la votación para el día 28 de junio de 2016, en que tuvo lugar.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso administrativo el Decreto 193/2015, de 23 de octubre del Consell de la Generalidad Valencia, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas de la Comunidad Valenciana y, en concreto el artículo 7, apartados 3, 4, 5, 6 y 8; arrt. 8; art. 9; art. 12, punto 1, apartados c), d), y e) y punto 2; art.15, punto 3; art. 21 y art. 25, del Anexo, considerando la parte apelante que los mismos contravienen los artículos 14 y 28 de la Constitución Española.

**SEGUNDO.-** Previamente al análisis del fondo del asunto ha de enjuiciarse la posible existencia de la causa de inadmisión del recurso consistente en la inadecuación del procedimiento de derechos fundamentales instado por la parte demandante, opuesta por la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO y la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO.

Al respecto debe indicarse que el proceso especial regulado ahora en los arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, aparece limitado en su aplicación, dada la naturaleza y contenido del mismo, a la determinación de si un acto concreto de la Administración es constitutivo o no de una vulneración de alguno o algunos de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.2 de la Constitución . La causa de tal limitación radica en el sistema de valores que nuestro Texto Fundamental incorpora, como basamento del orden político y de la paz social - art. 10-, entre los que destacan la libertad y dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la Ley y a los derechos de los demás. Por ello, dada su trascendencia, la Ley Suprema concede una protección especial a los denominados derechos fundamentales y libertades públicas -arts. 15 al 29-, cuya tutela específica se realiza ante los Tribunales ordinarios, junto con la relativa al principio de igualdad del art. 14 y a la objeción de conciencia del art. 30, a través de este proceso, basado en los principios de preferencia y, en su caso, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. De ahí que el proceso entablado por el recurrente sólo puede ser cauce adecuado para tramitar pretensiones circunscritas al conjunto de derechos y libertades a que se ha hecho referencia, estando vedado consecuentemente el enjuiciamiento de cualquier otro derecho constitucional que no esté expresamente recogido en los preceptos mencionados, o de cuestiones directamente relacionadas con la aplicación de la legalidad ordinaria, de tal modo que tanto en uno como en otro caso lo procedente será declarar la inidoneidad de la vía procedimental utilizada. En este sentido sea pronunciado reiteradamente tanto el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 16-2-89 ) como el Tribunal Supremo (por todas STS 21-11-90 , 10-2 y 8-10-97 ).

La STC N° 143/2003, de 14 de julio, reincide en el siguiente argumento:

*"...,tratándose del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en el título V de la Ley 28/1998, de 13 de julio , reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta incluye ciertas cautelas para evitar*

*el abuso del recurso a este procedimiento, al socaire de la invocación de presuntas vulneraciones de derechos fundamentales. Así, el art. 115.2 establece cuál debe ser el contenido del escrito de interposición, al señalar que en éste «se expresará con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso». De esta forma, se permite que el órgano judicial tenga, desde un primer momento, un conocimiento aproximado de la cuestión que se pretende plantear, con objeto de que pueda desarrollar su facultad de velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para la viabilidad del procedimiento especial.*

*Como complemento de dicha norma, el art. 117 LJCA prevé un incidente que puede derivar en la inadmisión inicial del procedimiento. En este extremo, hay que destacar que el precepto en cuestión plasma una abundante jurisprudencia anterior, avalada por este Tribunal, en relación con la posible inadmisión «a limine» de los recursos planteados al amparo de la Ley 62/1978, a pesar de que ésta no contemplara expresamente dicho trámite. Como dijimos ya en nuestra Sentencia 37/1982, de 16 de junio, y hemos reiterado con posterioridad, «[l]a limitación del objeto del proceso especial contencioso-administrativo, regulado en la Ley 62/1978, da lugar a que sea inadecuado para tramitar pretensiones que no tengan relación con los derechos fundamentales, que se recogen en el art. 53.2 de la Constitución. Lo que determina que no pueda admitirse, en efecto, la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental... Cuando el recurrente en vía contencioso-administrativa acude al procedimiento especial, apartándose de modo manifiesto, claro e irrazonado, de la vía ordinaria, por sostener que existe una lesión de derechos fundamentales, cuando, «prima facie», pueda afirmarse, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia puede ser la inadmisión del recurso, tal y como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo» (F. 2).*

*En concreto, el apartado 1 del citado art. 117 LJCA prevé que el órgano jurisdiccional, una vez recibido el expediente o transcurrido el plazo para su remisión y, en su caso, el del emplazamiento de los demás interesados, pueda comunicar a las partes el motivo en que pudiera fundarse la inadmisión del recurso. Si así lo estimara, dispone el apartado 2 del mismo precepto, que «[e]n el supuesto de posibles motivos de inadmisión del procedimiento se convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia, que habrá de tener lugar antes de transcurrir cinco*

*días, en la que se les oirá sobre la procedencia de dar al recurso la tramitación prevista en este capítulo». Pues bien, para dotar de virtualidad al trámite descrito resulta obligado convenir que en él el actor, en defensa de sus intereses, deberá aportar algún elemento o dato del que pueda inferirse la consistencia de su queja, aunque la prueba del extremo alegado quede diferida a un momento ulterior."*

Así pues, la cuestión que se discute aquí -idoneidad del procedimiento-, pasa por el previo examen relativo a si "prima facie" concurre alguna vulneración de Derechos Fundamentales .

Por lo explicado, el examen previo sobre la admisibilidad del recurso por el procedimiento especial, aunque sea "prima facie", inevitablemente se asemeja al examen de vulneración que debería hacerse en la sentencia definitiva que, precisamente, tendría por objeto valorar la existencia o inexistencia de la vulneración.

La diferencia radica en que el filtro previo de la admisibilidad es de tamiz más grueso, de modo que no pasarán aquellas demandas en que de modo evidente y palmario no estén ante la vulneración de derecho fundamental, permitiéndose por el contrario, el acceso a aquellas que sean dudosas para que en sentencia, pasando el tamiz más fino, se resuelva definitivamente sobre la eventual vulneración constitucional.

Para que proceda la inadmisión por " inadecuación del procedimiento" es necesario que se advierta de modo "inequívoco y manifiesto" que el recurso no afecta al ámbito de los derechos fundamentales, y que en caso de duda debe mantenerse una postura favorable a la admisión.

Pues bien, llegado a este momento procesal y pasado el referido filtro, sin que se hubiere cuestionado la oportunidad de este procedimiento de derecho fundamentales, es en esta sentencia donde el Tribunal debe valorar la existencia o inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales que se denuncian en el escrito de demanda, de tal manera que procede rechazar la inadmisibilidad del recurso planteada por las partes codemandadas más arriba indicadas.

**TERCERO.-**Para una adecuada decisión respecto del fondo del recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte demandante en este proceso especial de tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales, previsto en el Capítulo I del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, hemos de destacar como clave esencial la identificación de los derechos fundamentales que se dicen vulnerados.

A tal fin, conviene recordar con carácter previo que el cauce

procesal elegido por la parte actora para el ejercicio de su pretensión impugnatoria es el destinado única y exclusivamente a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución Española. Quedan, por consiguiente, fuera de esta vía preferente y sumaria cuantas cuestiones afectan a otros reconocidos en la Carta Magna y a la mera legalidad ordinaria jurídico-administrativa, que deben ser planteados a través del procedimiento ordinario.

Partiendo de este presupuesto, la Sala habrá de limitar su actuación jurisdiccional a determinar si el Decreto impugnado incide o vulnera los artículos 14 y 28 de nuestra Constitución.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido "*...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..... 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 "(SSTS 28 de septiembre de 2005 y 4 de julio de 2005 Y 19 de noviembre de 2008 ). Criterio jurisprudencia reiterado en la STS de 15 de febrero de 2010 "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. En 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."*

Asimismo, la sentencia del TS, Contencioso sección 4 del 30 de abril de 2015, establece:

*"SEXTO .- Resulta indispensable partir, por tanto, de lo que ha de entenderse por la " participación institucional ", además de lo que refiere, en la ámbito administrativo, el artículo 22.2 de la Ley 30/1992. Esta participación y representación institucional significa que la mayor representatividad de un sindicato le confiere una singular posición jurídica a efectos de participación institucional, como reconoce el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical .*

*Dicho de otro modo, esa participación institucional, como la integración en la estructura organizativa de la Administración laboral, permite su intervención en los procedimientos para la*

*adopción de decisiones de trascendencia en el ámbito laboral. Valga como ejemplo, su participación para la fijación del salario mínimo interprofesional ex artículo 27.1 del Estatuto de los Trabajadores , además de las que se relacionan en el apartado 3 del citado artículo 6 de la Ley Orgánica 11/1985 .*

*El derecho a la participación institucional, reconocido a los sindicatos más representativos, se inserta en el " contenido adicional " de la libertad sindical, que reconoce el artículo 28.1 de la CE ( SSTC 173/1992, de 29 de octubre , 13/1997, 27 de enero , 76/2001, de 26 de marzo , entre otras), convirtiéndose en el eje central para adoptar la decisión procedente respecto de la subvención, teniendo en cuenta los contornos de la libertad sindical al respecto.*

*Así es, resultará lesivo para la libertad sindical que se otorguen subvenciones con el único criterio de la mayor representación, cuando se trata de subvenciones públicas cuya finalidad está integrada en los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen, con carácter general, por el artículo 7 de la CE a los sindicatos, sin hacer distinción alguno.*

*Ahora bien, no resultará lesivo para este derecho fundamental, la libertad sindical, cuando exista una diferencia de trato, basada en esa mayor representatividad, derivada de la mayor carga organizativa que comporta esa actividad de participación y representación institucional. Es decir, lo relativo a la negociación colectiva, la interlocución para determinar las condiciones de trabajo en las Administraciones mediante procedimientos de consulta, participar en sistemas no jurisdiccionales de resolución de conflictos, entre otros.*

*En este sentido, hemos declarado, precisamente en el precedente que cita la Sentencia recurrida, STS de 19 de febrero de 2001 (recurso de casación nº 5317/1995 ) que, "Ahora bien, de lo que se trata es de determinar si es atentario a dicha libertad sindical y al principio de igualdad en el trato por parte de los poderes públicos ( arts 28 y 14 CE ) el criterio específico que, para la distribución de una parte de la cantidad presupuestada para subvencionar a las organizaciones sindicales, atiende a los gastos de representación institucional que corresponde sólo a los sindicatos más representativos, y que actúa además del criterio utilizado para la distribución de la otra parte de dicha cantidad presupuestada atendiendo a un reparto aritmético entre todas las organizaciones sindicales, en función de la respectiva representatividad, para subvencionar las actividades a realizar por aquéllas dentro de los fines que les son propias.*



*Pues bien, la tesis de la recurrente que considera discriminatorio el referido criterio no puede ser acogida y, desde luego, no resulta avalada la doctrina contenida en las sentencias SSTC 20/1985 , 26/1985 y 72/1985 ni por la jurisprudencia de este Alto Tribunal".*

*La indicada sentencia sigue la línea jurisprudencial ya iniciada, pues cita la anterior de " esta misma Sala, en sentencia de 7 de julio de 1995 (rec. cas. núm. 5948/93 ), ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre una cuestión suscitada en términos muy similares a los que ahora se propone. Entonces se dijo ya que el establecimiento de la dualidad de subvenciones, unas destinadas a los Sindicatos más representativos para atender los gastos derivados de dicha representatividad y otras destinadas a la generalidad de los sindicatos es acorde a la legalidad constitucional, lo que "conlleva inevitablemente el rechazo de la pretensión del recurrente en el sentido de distribución forzosa e indiferenciada de ambas subvenciones entre todos los sindicatos, en proporción aritmética a su correspondiente capacidad representativa electoral" (F.J. quinto)".*

*Doctrina jurisprudencial que no resulta incompatible con la exclusión de las actividades de formación que no se integran en las actividades de la representación y participación institucional, como hemos declarado en Sentencias de 7 y 13 de noviembre de 2012 ( recursos de casación nº 6540/2012 y 2455/2009 ) y 15 de febrero de 2011 (recurso de casación nº 3000/2009 ).*

*SÉPTIMO .- De lo expuesto hasta ahora, y teniendo en cuenta que no se cuestiona que ambos sindicatos, UGT de Cataluña y CONC, tengan el carácter de más representativos, se infiere la importancia de determinar si las actividades subvencionadas se incluyen en el concepto de " participación institucional", o no. Entendido, según antes señalamos, como la carga específica derivada de la acción sindical, que se atribuye únicamente a los sindicatos más representativos, respecto de los gastos derivados del ejercicio de dicha representación institucional que tienen reconocida, según las actividades que señala el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 11/1985 .*

*La relevancia que tiene esa representación y participación institucional de los sindicatos justifica que sea un criterio diferenciador adecuado, de modo que resultará constitucional y legalmente válido que, para la concesión de subvenciones, se atienda a dicha representatividad y se subvencione a los sindicatos que soporten la referida carga, y no se haga lo mismo con los que se hallan en caso contrario.*

*En este caso, consta en el expediente administrativo (folio 144 y siguiente y 146) al recoger la propuesta del Secretario General*

sobre ambos sindicatos, y que en parte se transcribe en la sentencia, que las actividades para las que se había solicitado la subvención se refieren al sistema de apoyo a la participación institucional de la UGT, y las relativas a la negociación colectiva, a la participación y representación institucional, y participación en la concertación socioeconómica. La lectura de las finalidades perseguidas revela que no sólo se alude expresamente a la participación institucional, sino que se describen las funciones propias de dicha actividad, en paralelo a las que relaciona el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 11/1985, que corresponden, en exclusiva, a los sindicatos más representativos.

OCTAVO .- No está de más recordar que cuanto hemos señalado resulta acorde con la doctrina constitucional expresada desde la STC 20/1985, de 14 de febrero, hasta la STC 147/2001 de 27 de junio, y otras posteriores, que es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad que se encomienda, siempre aplicando los criterios de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (1); que el concepto de mayor representatividad es constitucionalmente válido (2); que esas diferencias entre sindicatos no vulneran la libertad sindical de los que no ha recibido el paralelo "plus" de derecho, pero en la medida en que conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical (3); y que entre las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos se admiten los supuestos de representación institucional (4). Rechazándose, en cambio, por vulnerar la libertad sindical, la concesión a esos sindicatos más representativos, con exclusión de los demás, de subvenciones para fines sindicales que lo son de todos los sindicatos".

**CUARTO.**-Dicho lo anterior, procede entrar en el examen de los artículos del Decreto 193/2015, de 23 de octubre, objeto de impugnación en el escrito de demanda y, determinar si los mismos violan los artículos 14 y 28 de la Constitución Española. Para ello, es necesario hacer previamente las puntualizaciones:

Tal como señala el Preámbulo de dicho Decreto, "La LPCI distingue dos conceptos principales en que aquellos desarrollan tan importante papel. En primer lugar, la participación institucional, clave en el fortalecimiento del diálogo social y que corresponde a las organizaciones empresariales y sindicales que ostentan objetivamente la mayor representatividad de conformidad con la legislación laboral del Estado; y, en segundo lugar, la denominada «colaboración institucional», o, lo que es lo mismo, la actuación concreta en las materias que la Ley especifica, orientada a obtener resultados tangibles de interés público coincidentes con los fines de

*la Generalitat, y cuyos sujetos son todas las organizaciones empresariales y sindicales en condiciones de igualdad de trato y no discriminación”.*

En el Anexo del Decreto, capítulo II, comprensivo de los artículos 6 a 15, se desarrolla la institución de la participación institucional; en el capítulo III, artículos 16 a 23, se desarrolla la colaboración institucional y, en el capítulo IV, artículos 24 hasta el final, se regula la Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana.

Con referencia a tales instituciones, el artículo 1 define la participación institucional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.2 de la ley que el presente reglamento desarrolla, como *“el conjunto de actividades que desarrollan las organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales más representativas en las materias especificadas en la LPCI. Estas materias fundamentalmente se instrumentan tanto a través de su representación e intervención en órganos colegiados de carácter tripartito y paritario, con o sin personalidad jurídica diferenciada, constituidos por el sector público instrumental de la Generalitat con competencias en materia laboral, social, económica e industrial, que afecten a los intereses económicos y sociales de los trabajadores y las trabajadoras y del empresariado, así como en aquellos otros órganos colegiados de más amplia representación en los que una norma autonómica asigna a dichas organizaciones representación”*; y la colaboración institucional la define como *“el desarrollo, por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, de la acción social y económica propia de interés general, cuyos objetivos tiendan al cumplimiento de finalidades de interés público. Especialmente se fomentarán, preferentemente mediante convocatoria pública en régimen de concurrencia competitiva, las actuaciones sectoriales e intersectoriales en la mejora del empleo y su calidad y dignidad, la dinamización empresarial e industrial y la preservación del estado del bienestar”*.

De lo expuesto se extrae como primera consecuencia que queda fuera de la participación institucional y por tanto de la actuación de las organizaciones mas representativas lo dispuesto en el artículo 25, de tal manera que la impugnación que del mismo se hace en la demanda debe ser rechazada.

Seguidamente, pasamos al análisis de cada uno de los preceptos impugnados por la parte demandante.

*“Artículo 7. Acciones y contenido de la participación institucional*

*De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la LPCI, las funciones de participación institucional a las que hace referencia el artículo anterior se llevarán a cabo mediante:*

.....

*3. La propuesta, seguimiento y evaluación de líneas estratégicas, informes, planes, criterios, directrices, iniciativas legislativas y cuantas otras actuaciones se consideren necesarias para el desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana tanto por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, como cuando así sea requerido a criterio del órgano colegiado donde participen, previa adopción del oportuno acuerdo.*

Considera la parte actora que dicha norma sobrepasa lo que debe entenderse por participación institucional: Concluye en las actuaciones en las reuniones de los órganos de participación, no pudiendo ir mas allá de las mismas, de tal manera que tendrían una duración indefinida, ni pueden quedar reservada a las organizaciones mas representativas, en tanto que a los restantes sindicatos compete también la función de seguimiento.

Se rechaza tal argumento pues, como argumentan las partes codemandadas, la participación institucional no puede limitarse a las reuniones, sino que precisa de un seguimiento, evaluación y adopción de las medidas que implementen las acordadas.

*“4. El seguimiento y difusión de los acuerdos y pactos suscritos entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Consell”.*

Rechazan las organizaciones demandantes la exclusividad de las mas representativas en la difusión y seguimiento de los acuerdos y de los pactos, sino que también compete al resto.

Sin embargo, solo quienes han sido parte en la toma de

acuerdos y pactos, están en condiciones de tal seguimiento y difusión.

*“5. La organización y participación en jornadas, seminarios, conferencias, foros y en cuantos actos tengan como objeto el fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana, organizadas y realizadas por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, así como su obligada participación en la organización y desarrollo de las acciones reseñadas, propuestas y organizadas por los órganos colegiados de participación institucional, previa adopción del oportuno acuerdo.*

*6. La información sobre normas y, especialmente, sobre los programas de ayudas de interés para empresas y trabajadores”.*

Igualmente reivindican los actores la competencia de todo sindicato en las actividades recogidas en los dos apartados anteriores.

Habida cuenta el contenido del artículo 17 del propio Reglamento, el cual incluye en la colaboración institucional aquellas actuaciones que impulsen la actividad económica y sociolaboral, no cabe considerar discriminados a los sindicatos recurrentes.

.....

*“8. Así como cualquier otra función de análogo contenido que, siendo propia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, esté incluida en el ámbito del artículo 1.2 de la LPCI.”.*

Entiende la parte actora que tal apartado permite a las organizaciones mas representativas la justificación de cualquier actividad, aunque no tenga relación directa con la participación institucional.

Ello sería así si el mismo no hiciera referencia al artículo 1.2 de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunitat Valenciana, a tenor del cual *“Se entiende por participación institucional, a los efectos de esta ley, la representación e intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas intersectoriales en*

*el sector público de la Generalitat valenciana con competencias en materia laboral, social, económica e industrial, que afecten a los intereses económicos y sociales de los trabajadores y trabajadoras y del empresariado.*

*Son competencias en materia laboral, social, económica, industrial y fomento del desarrollo económico las relativas a trabajo, empleo, industria, crédito público, formación profesional, economía social, políticas de igualdad, emigración e inmigración vinculada a su integración social e inserción laboral, y, en general, cualquier otra materia con relevancia laboral, social o económica”.*

#### *“Artículo 9. Participación en otros órganos colegiados*

*Cuando una norma autonómica establezca el derecho de representación a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en órganos o consejos abiertos a otras entidades, organizaciones y/o personas físicas y jurídicas, la actividad desarrollada en aquellos queda incluida en el ámbito de aplicación de este Reglamento, además de las obligaciones que se establezcan en la normativa de dichos órganos o consejos”.*

Comparte este Tribunal la postura de la parte demandada en cuanto a la crítica de este precepto, al dejar abierta la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cualquier órgano colegiado, sin especificar su naturaleza, en contra de lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento, que limita su intervención en órganos colegiados, constituidos por el sector público instrumental de la Generalitat. Debe pues anularse dicho párrafo a fin de que se dicte otro que se adapte a lo dispuesto en el citado artículo 1.

#### *“Artículo 12. Costes asociados a la participación institucional*

*1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 31 de la LGS, se considerarán costes derivados de las actividades de participación institucional aquellos que asuman las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con sus propios medios, o bien acudiendo a la subcontratación con entidades externas para la realización de aquellas actividades que lo precisen, con los límites establecidos en la legislación de subvenciones general y autonómica y con los que se establecen en los apartados siguientes:*

.....

*c) Indemnizaciones a que tenga derecho según los convenios o acuerdos colectivos vigentes del personal propio que tengan relación con el ejercicio de las actuaciones de participación institucional, con los límites que establezca en cada momento la normativa de la Generalitat en materia de indemnizaciones por razón de servicio del personal a su servicio.*

*Asimismo, y con los límites establecidos en el párrafo anterior, serán atendidas las indemnizaciones de las personas electas pertenecientes a los órganos de dirección de las organizaciones empresariales y sindicales, cuando deban participar en actividades internas de coordinación para la efectiva coherencia de las acciones de las organizaciones ante los órganos de participación institucional.*

*d) Gastos generales tales como suministros de energía y agua, material de oficina y papelería, seguros, arrendamientos, amortizaciones de locales y equipos, servicios externos, etc., expresados en un porcentaje sobre el conjunto de dicho tipo de gastos de las organizaciones, que se establecerá en los acuerdos y resoluciones de concesión y que no podrá superar el 8 % de la compensación económica del ejercicio.*

*e) Otros gastos que se especifiquen en los acuerdos y resoluciones de concesión atendiendo a la realidad socioeconómica del momento y a la planificación de las actividades que se realicen de carácter singular que requieran medios de los que no disponen estructuralmente las organizaciones titulares de compensación por la participación institucional.*

*La subcontratación de actividades se hará en condiciones de libre competencia, de conformidad con lo que establece la LGS, y sin que en ningún caso ello suponga más del 20 % de la subvención que se conceda.*

*2. La asistencia de las personas representantes de las organizaciones sindicales y empresariales con participación institucional a las reuniones derivadas de dicho ejercicio será a título gratuito, sin derecho alguno a retribuciones o indemnizaciones por razón de su actividad.*

*Denuncia la parte actora que este artículo establece una serie de costes que, en muchos casos, no están asociados a la participación institucional.*

*No se aprecia que el contenido de este precepto afecte a los derechos de libertad sindical o de igualdad. Pero, a mayor abundamiento, sirve para rebatir tal impugnación lo ya dicho en cuanto al alcance de la participación institucional, que no se*

circunscribe a la mera asistencia a las reuniones, sino que incluye toda la actividad previa y posterior a las mismas, lo cual conlleva gastos complementarios de material y personal, los cuales, en definitiva, estarán sujetos a los límites de la normativa de la Generalitat y de la Ley General de Subvenciones.

*“Artículo 15. Régimen de pagos, anticipos y garantías*

.....

*3. Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas quedan exentas de constituir garantías al amparo de lo dispuesto en el artículo 171.5.f de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones”.*

Califica la demanda de privilegio exorbitante la exención que hace tal norma de la constitución de garantías por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que contraviene el principio de igualdad. Ello no es así, pues el referido precepto de la Ley 1/2015 establece: *“Quedan exonerados de la constitución de garantías, salvo previsión en contrario de las bases reguladoras:..f) Las entidades sin ánimo de lucro, así como las federaciones o agrupaciones de las mismas, siempre que desarrollen proyectos o programas vinculados a las siguientes áreas de actuación: acción social y atención socio-sanitaria, empleo, formación y cualificación profesional, así como cooperación internacional al desarrollo.”*, por lo que no solo la organizaciones mas representativas quedan exentas de constituir garantías.

*“Artículo 25. Constitución de la Mesa de Diálogo Social y funciones asignadas*

*2. La Comisión Técnica, compuesta por dos representantes de cada una las partes que componen el Pleno de la Mesa de Diálogo Social. Son designados por el Pleno y desempeñarán las siguientes funciones:*

.....

*e) Nombrar los auditores que verificarán las cuentas justificativas de los destinatarios de las compensaciones económicas a la participación institucional para un periodo de dos ejercicios consecutivos. Su nombramiento se realizará previa convocatoria publica abierta a auditores de cuentas inscritos como ejercientes en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas”.*

Omite la parte demandante en qué medida dicha norma



vulnera los artículos 14 y 28 de la Constitución Española. Si a ello añadimos que la Comisión Técnica está compuesta por dos representantes de cada una de las partes que componen el Pleno de la Mesa de Diálogo Social, es decir, por seis representantes titulares de la Administración del Consell, seis representantes titulares de las organizaciones empresariales más representativas en la Comunitat Valenciana y seis representantes titulares de las organizaciones sindicales más representativas y el sometimiento de las compensaciones económicas o beneficiarias de las subvenciones que correspondan a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas al control económico y financiero por parte de la Intervención General de la Generalitat y de la Sindicatura de Compte, se confirma la inexistencia de cualquier vulneración de los derechos fundamentales recogidos en los citados preceptos constitucionales.

Por cuanto ha quedado expuesto, procede estimar en parte el recurso contencioso-administrativo planteado.

**QUINTO.-**De conformidad con el criterio mantenido por el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no procede imponer las costas procesales.

Vistos los artículos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

## **FALLAMOS**

1.- Se desestima la causa de inadmisibilidad del recurso planteada por la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO y la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO.

2.- Que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS, UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, INTERSINDICAL VALENCIANA y SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA contra el Decreto 193/2015, de 23 de octubre del Consell de la Generalidad Valencia, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas de la Comunidad Valenciana y, en concreto el artículo 7, apartados 3, 4, 5, 6 y 8; art. 8; art. 9; art. 12, punto 1, apartados c), d), y e) y punto 2; art. 15, punto 3; art. 21 y art. 25, del Anexo, debemos declarar y

declaramos nulo el artículo 9, por vulnerar el derecho fundamental contenido en los artículos 14 y 28.1 de la Constitución Española, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por dicha declaración, en los términos establecidos en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia respecto del citado precepto.

3.- No se hace expreso pronunciamiento respecto de las costas procesales.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en el Diario Oficial de la Comunitat Valeriana, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Frente a la misma, cabe recurso de casación ordinaria ante el Tribunal Supremo del art. 86 de la Ley 29/1998, se preparará ante esta Sala en el plazo de diez días contados desde el siguiente de la notificación de la presente, conforme al art. 90 de la citada Ley.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Secretario de la misma, certifico, Valencia a

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCION 5

**DERECHOS FUNDAMENTALES nº: 5 /000793/2015-BELLMONT-A**  
**N.I.G: 46250-33-3-2015-0005931**

SENTENCIA Nº 613/2016 DE 5 DE JULIO de fecha

**NOTIFICACIÓN**

En

VALENCIA

a

Por la presente se notifica al Procurador Don/Dña **JULIO ANTONIO JUST VILAPLANA** en nombre y representación de **UNION GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAIS VALENCIANO**, mediante entrega de copia literal y a través del Colegio de Procuradores, con arreglo al art. 272.2 de la LOPJ, la Sentencia dictada en los presentes autos, con indicación de que no es firme y contra ella cabe **RECURSO DE CASACION** ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de **DIEZ** días y en la forma que previene el art. 89 de la LJCA; doy fe.

EL/A LETRADO/A A. JUSTICIA

