

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10604 *Sala Segunda. Sentencia 29/2026, de 13 de abril de 2026. Recurso de amparo 4242-2022. Promovido por la confederación Unión Sindical Obrera en relación con el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo, cuya legalidad fue confirmada por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la libertad sindical: regulación objetiva y razonable de los criterios de selección de entidades beneficiarias de las ayudas, que se vincula con la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto y su alcance temporalmente limitado. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2026:29

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4242-2022, promovido por la confederación Unión Sindical Obrera, representada por el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en sustitución del procurador de los tribunales don Aníbal Bordallo Huidobro, y asistida de la letrada doña Estrella Zambrana Quesada, contra la sentencia núm. 445/2022, de 8 de abril, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales núm. 379-2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo. Han sido parte la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, representada por el procurador de los tribunales don Juan Luis Navas García y asistida por el abogado don José María Campos Gorriño; el sindicato Unión General de Trabajadores de España, representado por la procuradora de los tribunales doña María Granizo Palomeque y asistido por el abogado don Bernardo García Rodríguez, y la Abogacía del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. El procurador de los tribunales don Aníbal Bordallo Huidobro, en nombre y representación de la confederación Unión Sindical Obrera, interpuso recurso de amparo contra la sentencia y el real decreto referidos en el encabezamiento, mediante escrito registrado en este tribunal el 14 de junio de 2022.

2. Los antecedentes relevantes para resolver el recurso son los siguientes:

a) La confederación Unión Sindical Obrera (USO) interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales contra el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regulaba la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo. El sindicato solicitó que se declarara vulnerado el derecho a la igualdad en relación con el derecho de libertad sindical (arts. 14 y 28 CE) e interesó que, con nulidad del Real Decreto 1104/2020, se ordenara seguir el procedimiento de concurrencia competitiva. Subsidiariamente, instó la nulidad del art. 2 del real decreto impugnado, que limitaba la concesión de subvenciones al sindicato Unión General de Trabajadores de España (UGT), así como el reconocimiento del sindicato USO como beneficiario de las subvenciones.

b) La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso en virtud de sentencia núm. 445/2022, de 8 de abril. Rechazó las cuestiones formales planteadas en la demanda y consideró que ni la omisión del trámite de consulta pública, previsto en el art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni la elección del procedimiento de concesión directa habían sido los determinantes de la exclusión del sindicato USO como beneficiario.

Respecto de la cuestión de fondo, la sentencia recuerda la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo favorable a no limitar las actividades de formación de trabajadores propiciadas por las administraciones públicas a favor de los sindicatos más representativos. No obstante, advierte que puede haber supuestos, además de los de la representación institucional, en los que está justificada la diferencia de trato entre sindicatos. Tras centrar el problema en la posibilidad de reservar las subvenciones a las organizaciones más representativas o a las integrantes de la mesa de diálogo social sobre formación profesional, reconoce el carácter indiscutible y urgente de la necesidad de la iniciativa de formación digital de los trabajadores y concluye que la concesión directa de la subvención a las organizaciones identificadas en el art. 2 del Real Decreto 1104/2020 no fue irrazonable. En definitiva, circunscrito el juicio a la decisión tomada en diciembre de 2020, la sentencia considera que no entraña lesión a los derechos fundamentales de USO a la libertad sindical y a la igualdad, porque la elección de las entidades beneficiarias de las subvenciones no fue irrazonable en aquel contexto particular.

La sentencia contó con el voto particular de uno de los magistrados de la Sección que, sin descartar la concurrencia de los vicios formales denunciados, argumentó que, aunque la inmediatez de la actuación y el propósito de lograr los objetivos con mayor rapidez podían justificar el recurso al procedimiento de concesión directa, no eran suficientes para excluir a otros interlocutores sociales con implantación evidente, como el sindicato USO, cuya capacidad para poner en marcha las iniciativas no se había discutido en el proceso.

c) El sindicato solicitó rectificación y/o subsanación de la sentencia mediante escrito presentado del 3 de mayo de 2022, solicitud resuelta por auto de 10 de mayo de 2022, notificado el 19 de mayo, en el que se aclaró que el procedimiento sustanciado era el especial de protección de los derechos fundamentales. Asimismo, se rectificó el error material del voto particular respecto de la identificación del recurso.

3. La demanda de amparo denuncia la infracción de los derechos de libertad sindical (art. 28.1 CE) y de igualdad (art. 14 CE), para cuyo restablecimiento insta la nulidad del Real Decreto 1104/2020 y de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, e interesa que se declare el derecho de USO a ser incluido como beneficiario de las subvenciones para la digitalización del sector productivo, con base en los siguientes argumentos:

a) La omisión, en la aprobación del Real Decreto, de los trámites de audiencia e información previa, previstos en el art. 26 de la Ley 50/1997, ha afectado a su función

básica de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores (art. 7 CE).

b) La concesión directa de subvenciones a favor, exclusivamente, de los sindicatos más representativos obvia la doctrina constitucional que postula su apertura a todos los sindicatos en función de su porcentaje de representatividad (STC 20/1985, de 14 de febrero), así como la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los límites de las prerrogativas que corresponden a los sindicatos más representativos. Argumenta que la cuestión de las subvenciones para actividades formativas, en la medida en que facilita medios públicos para que los sindicatos puedan atender las necesidades formativas de los trabajadores afectados y se encuadra dentro de los fines del art. 7 CE, es ajena a la representación institucional y no está reservada, ni por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (LOLS), ni por la Constitución, a los sindicatos más representativos.

c) Sin perjuicio de las razones de urgencia y eficacia derivadas de la pandemia, en las que el Real Decreto se justifica, es trasladable a este supuesto la doctrina contenida en la STC 20/1985, que estimó el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 9/1983, de 13 de julio, de presupuestos generales del Estado para 1983, y concluyó que el otorgamiento de subvenciones a las centrales sindicales más representativas vulneraba el principio de igualdad y de libertad sindical.

d) No se han ofrecido argumentos ni pruebas que acrediten que el sindicato USO estuviera impedido para cumplir con los objetivos y fines perseguidos por el Real Decreto, debiendo tenerse en cuenta que es el tercer sindicato a nivel estatal, con estructura de uniones territoriales en toda España, una importante federación de enseñanza que goza de mayor representatividad a nivel estatal en ese ámbito y experiencia acreditada en formación. Añade, además, que el art. 8 del Real Decreto 1104/2020 permite la subcontratación, lo que desvirtúa el argumento de que las organizaciones sindicales más representativas garanticen mejor la planificación y ejecución de las actividades de formación a las que se dirige la subvención.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 17 de abril de 2023, admitió a trámite el recurso al apreciar que concurría en él una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] derivada de que la vulneración del derecho fundamental denunciada pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 c)], y porque planteaba una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 c)]. Asimismo, acordó dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que remitiese testimonio de las actuaciones correspondientes, con indicación de que emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente, a fin de que pudieran comparecer en el recurso en el plazo de diez días.

5. En representación del Gobierno, el abogado del Estado comparece y se persona mediante escrito de 5 de mayo de 2023. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) lo hace en virtud de escrito de 30 de mayo de 2023.

6. El sindicato Unión General de Trabajadores comparece y se persona en virtud de escrito de 31 de mayo de 2023, en el que realiza alegaciones que posteriormente reitera en el trámite correspondiente.

7. El secretario de justicia de la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este tribunal, mediante diligencia de ordenación de 5 de junio de 2023, tuvo por personada a la CEOE, al sindicato UGT y al abogado del Estado; y acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de las actuaciones del recurso a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

8. El sindicato UGT, en su escrito presentado el día 22 de junio de 2023, opone dos motivos a la admisión del recurso: (i) Su presentación extemporánea, al considerar que la parte recurrente habría prolongado artificialmente la vía judicial con la interposición de un recurso de aclaración intrascendente, solo referido a la identificación del tipo de procedimiento y a la denominación dada al recurso en el voto particular. (ii) La falta de concurrencia de especial trascendencia constitucional. Alega que, pese a la apariencia formal de disposición de carácter general del Real Decreto 1104/2020, se trata de un mero acto administrativo que se limita a la concesión directa de subvenciones a tres entidades, y considera que la cuestión jurídica controvertida carece de relevante y general repercusión social o económica.

Subsidiariamente, UGT solicita la desestimación del recurso de amparo por no existir vulneración de los derechos invocados. Frente a la omisión de los trámites de audiencia e información denunciada por la organización sindical USO, como defecto formal causante de la vulneración de sus derechos fundamentales, defiende que la norma se ajusta a lo dispuesto en los arts. 22.2 c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, pues justificó la elección del procedimiento de concesión directa en el carácter excepcional derivado de la pandemia de covid-19 y en las razones de interés público y social que, en ese contexto, requerían el desarrollo eficaz y ágil de la actividad formativa en digitalización.

Respecto del criterio de mayor representación sindical, aunque reconoce que, atendiendo a la excepcionalidad de la medida y a la doctrina contenida en la STC 147/2001, de 27 de junio, podría haber sido respetuoso con los derechos de igualdad y libertad sindical, niega que fuera el utilizado para la atribución de las subvenciones. Mantiene que su designación como sindicato beneficiario obedeció a su condición de agente social integrante de la mesa de diálogo social para la formación profesional que contaba con estructura y capacidad para desarrollar la actuación subvencionada. Así mismo, cuestiona que la recurrente USO, atendiendo a su participación en los procesos de negociación colectiva sectorial y su afiliación, tuviera capacidad para llevar a cabo la formación prevista.

A continuación, recuerda el alcance de la doctrina contenida en la STC 20/1985 para distinguir el supuesto en ella abordado del que es objeto de este recurso, y resalta que la concreción y detalle de la actividad a desarrollar identificada en el Real Decreto 1104/2020 constituye el criterio objetivo y razonable que justifica la diferencia de trato.

Por último, se opone a la estimación de la pretensión del sindicato USO de ser incluido como beneficiario de la subvención, por considerar que excede de la naturaleza del recurso de amparo y de la función del Tribunal Constitucional.

9. La CEOE, en su escrito presentado el 3 de julio de 2023, interesa la desestimación del recurso de amparo. Sobre la cuestión formal, expone que la elección del procedimiento seguido para la aprobación del Real Decreto es una cuestión de legalidad ordinaria, validada por la sentencia del Tribunal Supremo, que solo podría tener trascendencia constitucional si constituyera condición necesaria para la producción de la vulneración del derecho fundamental.

En cuanto a la queja sustantiva, indica que la elección de los beneficiarios de la subvención no obedeció al criterio de mayor representatividad, sino que se realizó conforme a criterios de aptitud definidos por la administración: capacidad organizativa, capilaridad y presencia en el conjunto del territorio nacional y sectores de la economía española, conocimiento de las necesidades de empresas y trabajadores en materias de digitalización o elaboración de propuestas sobre necesidades formativas del sector productivo español. Destaca que la acción formativa no se circunscribió a los trabajadores afiliados, sino a todo el sector productivo, razón por la que las dos organizaciones empresariales, la CEOE y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), recibieron, en atención a su capacidad y no a su representatividad, un mayor importe de subvención. Sin perjuicio de lo anterior matiza que, aun asumiendo que la motivación de la selección hubiera radicado en la mayor

representatividad, lo que proscribe la doctrina constitucional es la diferencia de trato fundada en un criterio irrazonable o desproporcionado (SSTC 20/1985 y 147/2001), que no se da en este caso.

Por último, sostiene que la eventual estimación del recurso no puede afectar, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, a la situación jurídica de las organizaciones empresariales beneficiarias, cuya participación no habría menoscabado los derechos fundamentales de la parte recurrente.

10. El abogado del Estado, en su escrito presentado el 4 de julio de 2023, interesa la inadmisión del recurso por extemporaneidad, pues considera que el plazo de veinte días previsto en el art. 43 LOTC comenzó con la notificación de la sentencia del Tribunal Supremo impugnada, toda vez que el recurso de aclaración, referido a dos aspectos de mera dicción literal que no alteraban la posición del recurrente, era superfluo en relación con el eventual ulterior recurso de amparo.

Subsidiariamente insta su desestimación. Argumenta que la ausencia de audiencia en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1104/2020 (art. 105 CE) no constituye un defecto de legalidad constitucional ni potencialmente vulnerador de derechos fundamentales de la entidad recurrente, pues su condición de titular de derechos o intereses legítimos no puede confundirse con la de interesado prevista en el art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, único supuesto en el que su exclusión podría justificar la invocación del art. 24.1 CE. En todo caso, señala que se ha respetado el procedimiento legalmente previsto para la elaboración de normas reglamentarias (art. 26 de la Ley 50/1997).

Respecto de la compatibilidad del otorgamiento directo de una subvención con el principio de igualdad del art. 14 CE, tras situar en él, y no en el derecho a la libertad sindical *strictu sensu* (art. 28 CE), el problema de constitucionalidad, recuerda la doctrina constitucional aplicable (SSTC 217/1988, de 21 de noviembre, FJ 3; 75/1992, de 14 de mayo, FJ 3, y 118/2012, de 4 de junio, FJ 7) y concluye que el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación es de naturaleza relacional y cabe esgrimirlo en función de las circunstancias del caso, no necesariamente conectadas conceptualmente con la libertad sindical y los derechos que esta comprende. Descendiendo al caso concreto, sostiene que el art. 22.2 c) de la Ley general de subvenciones, relativo a la concesión directa de subvenciones cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, constituye una excepción al principio de igualdad del art. 14 CE que exige aplicar un juicio de razonabilidad, no siempre identificable con el principio de proporcionalidad. Considera, al igual que la sentencia del Tribunal Supremo recurrida, que en la exposición de motivos del Real Decreto se exteriorizaron las circunstancias que aconsejaban actuar con rapidez para aprovechar la disponibilidad presupuestaria y poner en marcha desde comienzos del año 2021 los módulos de formación necesarios para alcanzar el objetivo de formación de 125 000 trabajadores previsto para ese año. En ese contexto, considera que fue coherente y razonable acudir al procedimiento de concesión directa, seleccionar a los beneficiarios en atención a su mayor presencia en los distintos sectores productivos y distribuir entre ellos los cupos de trabajadores a formar. Discrepa de que el criterio de mayor representatividad, en los términos recogidos en el art. 6 de la Ley Orgánica de libertad sindical, fuera el fundamento decisivo para otorgar la subvención, e interpreta que el preámbulo del Real Decreto alude al mayor sustrato personal del sindicato UGT como criterio objetivo instrumental para lograr un mayor y más rápido alcance de la formación profesional en materia digital. Concluye que la designación de los destinatarios de las ayudas de una manera directa, habida cuenta de las circunstancias del caso, entra dentro del margen del art. 14 CE, sin que dicho trato adolezca de carácter discriminatorio.

11. Mediante escrito presentado el 4 de julio de 2023, la representación del sindicato demandante de amparo formula alegaciones que ratifican y reiteran las de la demanda. Añade que el recurso no es extemporáneo, en cuanto que la aclaración

interesada fue procedente. Defiende que el recurso tiene especial trascendencia constitucional y que la decisión impugnada, que entiende vulneradora de derechos fundamentales, no puede ampararse en el ámbito de la discrecionalidad administrativa, sino que exige un razonamiento justificativo, no solo de la necesidad de concesión de las subvenciones, sino también de la exclusión de USO.

Considera contradictoria la alegación realizada por UGT, que niega que el criterio de representatividad haya sido el determinante para la concesión de las subvenciones pero justifica su elección en su condición de integrante de la mesa de diálogo social para la formación profesional, lugar donde se había tratado la actuación y donde las codemandadas manifestaron su disposición, estructura y capacidad para participar en el proyecto. Argumenta que una cosa es negociar en dicha mesa las actuaciones y su disposición para afrontarlas y otra distinta es que las subvenciones se limiten únicamente a las partes presentes en ella. Puntualiza que la presencia de UGT en la mesa de diálogo social deriva de su mayor representatividad y que el otro sindicato también integrado en ella, Comisiones Obreras, renunció a ser beneficiario de las subvenciones por entender –según nota de prensa publicada– que debían haberse otorgado por el procedimiento de concurrencia competitiva. Concluye que, atendiendo al preámbulo y a la interpretación sistemática del Real Decreto 1104/2020, la condición de sindicato más representativo fue el criterio determinante para la fijación de los beneficiarios.

Con independencia de ello, y del procedimiento empleado, aprecia que la exclusión del sindicato USO como beneficiario de las subvenciones ha vulnerado sus derechos fundamentales porque ni se ha justificado la diferencia de trato denunciada, ni el parámetro de máxima eficacia puede considerarse, conforme expone la STC 20/1985, criterio objetivo y razonable válido para admitir la diferenciación a favor de las centrales más representativas. Finalmente, reitera que USO es un sindicato con implantación nacional, presente en todos los sectores de la actividad económica, que tiene un conocimiento completo de las necesidades formativas de los trabajadores de los diferentes sectores de la actividad económica y dispone de experiencia acreditada y de las infraestructuras y medios humanos y técnicos necesarios para afrontar con garantías las actividades formativas para la digitalización.

12. El fiscal ante el Tribunal Constitucional, en su escrito registrado el 20 de julio de 2023, interesa la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho a la libertad sindical en relación con el principio de igualdad del sindicato demandante, para cuyo restablecimiento solicita que se anulen la sentencia y el real decreto indicados en el encabezamiento de esta sentencia.

Considera que el recurso se ha interpuesto en plazo y, tras exponer los antecedentes fácticos y procesales previos a la demanda de amparo y el contenido de esta, destaca la jurisprudencia del Tribunal en la materia. Recuerda que la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos que impide que interfieran en la actividad de las organizaciones y que estas sean discriminadas de modo arbitrario e irrazonable (STC 75/1992, FJ 2); asimismo recuerda que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos, incluyéndose dentro de los fines de promoción recogidos en el art. 7 CE las actividades socioculturales y de formación (STC 20/1985, FJ 2). Añade que la discriminación por parte de los poderes públicos se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable con relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, y que debe darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (SSTC 23/1983, de 25 de marzo; 99/1983, de 16 de noviembre, y 20/1985, FJ 2, entre otras muchas), correspondiendo a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional ofrecer la justificación del diferente trato legal. Indica que el principio de igualdad está subsumido en el derecho de libertad sindical y que deben ser examinados conjuntamente, conforme a la doctrina establecida en la STC 53/1982, de 22 de julio, con remisión expresa a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 217/1988, de 21 de noviembre, FJ 2). Finaliza recordando que no es

constitucionalmente aceptable la utilización del criterio de la mayor representatividad con relación a materias que no guardan relación con ella (SSTC 9/1986, de 21 de enero, FJ 3, y 7/1990, de 18 de enero, FJ 2), habiéndose considerado improcedente acudir a dicho criterio para excluir a sindicatos que no son más representativos pero están implantados en un ámbito concreto (SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 217/1988, de 21 de noviembre).

A continuación, analiza la norma impugnada y concluye que, aun aceptando un cierto margen de apreciación del Gobierno, la exclusión de USO no está justificada. En primer lugar, porque las razones de urgencia para el desarrollo de la actividad pueden apreciarse respecto del primer año, pero no respecto de los tres restantes a los que se extiende la actuación. Y, en segundo término, porque ni el sistema de adjudicación directa, ni el criterio de selección de los beneficiarios ha resultado adecuadamente justificado.

13. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional de 11 de octubre de 2023, y en virtud de escrito presentado por el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz el 10 de octubre de 2023, se tiene a este por personado y parte en el presente recurso, en sustitución de don Aníbal Bordallo Huidobro, en nombre y representación del sindicato recurrente Unión Sindical Obrera, acordándose entender con el citado procurador esta y las sucesivas diligencias en la forma prevenida por la ley.

14. La ponencia correspondió en primer lugar al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en la Sala Segunda de 11 de diciembre de 2023. Al declinar el magistrado la ponencia, le fue encomendada a la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

15. Por providencia de 7 de abril de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo y posición de las partes.

a) El objeto de este recurso consiste en determinar si el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo, convalidado por la sentencia núm. 445-2022, de 8 de abril, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, vulnera los derechos de libertad sindical e igualdad sin discriminación (arts. 28 y 14 CE) del sindicato recurrente, al no incluirlo, a diferencia de lo sucedido con el sindicato UGT, entre los beneficiarios de las subvenciones directas destinadas a promover las acciones formativas previstas en él, dirigidas a lograr la digitalización de los trabajadores con niveles intermedios de competencia y responsabilidad de los distintos sectores productivos.

b) El sindicato recurrente y el Ministerio Fiscal, con base en las alegaciones que se han expuesto con detalle en los antecedentes, interesan que se declaren vulnerados los derechos fundamentales de libertad sindical e igualdad invocados y, en consecuencia, se acuerde la nulidad del Real Decreto 1104/2020 y de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El sindicato USO pretende, además, que se le reconozca el derecho a ser incluido como beneficiario de las subvenciones para la digitalización del sector productivo.

Las demás partes personadas excepcionan a la admisión de la demanda los óbices procesales de extemporaneidad y falta de especial trascendencia constitucional, y se oponen a su estimación al considerar que, al margen de que el criterio de mayor representatividad hubiera sido válido para justificar, en este caso, la diferencia de trato, no fue esa condición la determinante de la selección de las organizaciones beneficiarias,

que respondió a criterios objetivos, razonables y proporcionados a la finalidad pretendida. Con carácter subsidiario, la CEOE interesa que la eventual estimación de la demandada de amparo no incida en la posición jurídica de las organizaciones empresariales beneficiarias.

2. Cuestiones previas. Óbices procesales de extemporaneidad y especial trascendencia constitucional. Delimitación de la queja planteada.

a) El sindicato UGT y el abogado del Estado oponen a la admisión del recurso el óbice de extemporaneidad, pues consideran que el plazo de veinte días previsto en el art. 43 LOTC se inició con la notificación de la sentencia del Tribunal Supremo, sin que el recurso de aclaración, superfluo respecto del contenido de la demanda de amparo y la posición del recurrente, sirviera para interrumpir dicho plazo.

Este tribunal tiene fijada doctrina en cuya virtud, en el cómputo del plazo para la interposición del recurso de amparo, la aclaración instada contra la resolución judicial que agota la vía judicial previa tiene el efecto de desplazar el *dies a quo* al día siguiente al de la notificación de la resolución aclaratoria, siempre que la presentación del recurso de aclaración no constituya abuso de derecho o una maniobra dilatoria, toda vez que «las resoluciones aclarada y aclaratoria se integran formando una unidad lógico-jurídica que no puede ser impugnada sino en su conjunto a través de los recursos que, en su caso, pudieran interponerse contra la resolución aclarada» (por todas, STC 132/2022, de 24 de octubre, FJ 2, con cita de las anteriores SSTC 105/2006, de 3 de abril, FJ 5, y 90/2010, de 15 de noviembre, FJ 3).

En el caso que examinamos no cabe apreciar abuso de derecho o maniobra dilatoria en la actuación del recurrente. La aclaración de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, promovida de conformidad con el art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es estimada por auto dictado el 10 de mayo de 2022, lo que evidencia la utilización del recurso de acuerdo con el fin para el que está previsto (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 2), que no se limita a la aclaración de conceptos oscuros o a la rectificación de omisiones o defectos necesaria para llevar plenamente a efecto las resoluciones, sino que incluye la corrección de cualquier error material de que adolezcan.

El auto de rectificación reconoce la incorrecta identificación, en los márgenes de las páginas donde se publicó la sentencia, de la clase de procedimiento sustanciado; incorrección que, pese a no poder ser subsanada (por derivar de la plantilla informática disponible) resultaba procedente aclarar, ya que inducía a confusión, agravada por el error material que, sobre la naturaleza del recurso interpuesto, se constató en el voto particular publicado junto a la sentencia, también objeto de aclaración.

Consta que la solicitud de rectificación y subsanación de la sentencia del Tribunal Supremo se presentó el día 3 de mayo de 2022 y fue resuelta expresamente mediante auto de 10 de mayo de 2022, notificado el 19 de mayo, por lo que el recurso de amparo, interpuesto el 14 de junio de 2022, se presentó en el plazo de veinte días establecido en el art. 43 LOTC.

b) Por lo que se refiere a la especial trascendencia constitucional del recurso, el sindicato UGT se opone a todos los motivos esgrimidos en la demanda de amparo. Respecto del apreciado en la providencia de admisión considera que, pese a la apariencia formal de disposición de carácter general del Real Decreto 1104/2020, se trata de un mero acto administrativo que se limita a la concesión directa de subvenciones a tres entidades.

Este óbice ha de ser desestimado de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional que señala que «[c]orresponde únicamente al Tribunal apreciar en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo si este tiene especial trascendencia constitucional» [SSTC 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2, y 87/2023, de 17 de julio, FJ 2 b)]. En este caso, en la providencia de admisión del recurso de amparo, el Tribunal apreció que la vulneración denunciada pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 c)] y que el asunto suscitado planteaba una

cuestión jurídica de relevante o general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)], sin que encontremos razones actuales para modificar esa decisión.

Atendiendo a su contenido, el Tribunal constata que el Real Decreto 1104/2020 es una norma de naturaleza reglamentaria, que se dicta en aplicación del art. 28 de la Ley general de subvenciones, y disciplina una materia que no se agota en su aplicación sino que, por el contrario, va a dar lugar a una serie de actos de aplicación y a generar obligaciones y cargas para los designados como beneficiarios de la subvención que regula. Asimismo, establece una regulación específica de determinados aspectos de la subvención, como el plazo de realización, la forma de justificación y el régimen de la subcontratación, entre otros. Por otra parte, el Tribunal entiende que la cuestión jurídica planteada en el presente recurso de amparo no se limita al sindicato recurrente, ni al impacto de la norma en su esfera de derechos e intereses, sino que se proyecta sobre todas aquellas organizaciones sindicales que no han resultado beneficiarias, lo que evidencia su general repercusión social y económica.

La queja constitucional planteada en este recurso es la exclusión del sindicato USO de la condición de beneficiario de las subvenciones reguladas en el Real Decreto 1104/2020. No obstante, a la vista del planteamiento de la demanda es preciso delimitar el objeto del recurso de amparo. El sindicato recurrente alega que la opción por la concesión directa de subvenciones no está justificada; que, aunque lo estuviera, no hay razones para su exclusión; y que el incumplimiento de los trámites formales de audiencia e información pública en la elaboración de la norma, previstos en el art. 26 de la Ley 50/1997, en tanto que USO no fue llamado a ellos, han derivado en la vulneración de sus derechos fundamentales. Esta última cuestión, referida al procedimiento de elaboración de la norma, no trasciende al plano constitucional, sin que el sindicato recurrente realice en su demanda una argumentación autónoma respecto de la queja principal que permita vincular tal defecto a la vulneración de los derechos de libertad sindical (art. 28.1 CE) e igualdad (art. 14 CE) invocados.

Pese a su estrecha vinculación con la queja de fondo, la cuestión formal relativa a la inadecuación del procedimiento de concesión directa de subvenciones escogido por la norma, tampoco se presenta como relevante ya que, si se aprecia que hay razones para acudir al procedimiento de concesión directa de subvenciones (razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública), aún deberá valorarse si hay razones válidas para justificar la exclusión del sindicato USO en el caso concreto. Lo que ha producido, en su caso, la vulneración denunciada es la exclusión del sindicato recurrente, no la opción por un concreto sistema de concesión de subvenciones previsto en la Ley general de subvenciones cuando concurren circunstancias excepcionales.

3. Origen y contenido del Real Decreto 1104/2020.

a) Para la resolución del caso se ha de examinar el marco en el que se origina la disposición impugnada. El Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 327, de 16 de diciembre de 2020, respondió, según recoge su preámbulo, a dos propósitos. Por un lado, como objetivo inscrito en el plan del Gobierno para la modernización de la formación profesional, el crecimiento económico y social y la empleabilidad, al propósito de fomentar la formación en digitalización de los trabajadores con niveles intermedios de competencia y responsabilidad de los distintos sectores productivos. Dicho plan, al igual que el I plan estratégico de formación profesional iniciado en el cuarto trimestre de 2018, pretendía dar respuesta, en un escenario de creación de un nuevo modelo de crecimiento económico, a las necesidades de cualificación y recualificación de los trabajadores futuros y actuales, a nivel individual y colectivo, de cada empresa, teniendo presente el propósito de la Unión Europea de promover la transformación digital en todos los aspectos. En línea con esta estrategia digital europea, el Gobierno, en la presentación del plan de recuperación, transformación

y resiliencia, hizo pública su apuesta por dar amplia y rápida respuesta a la necesidad urgente de apoyar la modernización del tejido empresarial a través de la digitalización. Al mismo tiempo, el Real Decreto pretendía atender el reto de reactivar gradualmente los distintos sectores de la economía para frenar el impacto de la crisis derivada de la pandemia de covid-19 que, por otra parte, había acelerado el proceso de digitalización y había puesto de relieve sus fortalezas y carencias.

En este escenario, el Gobierno reputó necesario y urgente intensificar la transformación digital de la formación profesional a través de la formación específica de las personas trabajadoras. El plan para la modernización de la formación profesional, el crecimiento económico y la empleabilidad, incluía la línea 3.2 denominada «Oferta de formación del módulo de digitalización aplicada al sector productivo», que planteaba la formación de 125 000 personas al año, durante un periodo de cuatro años, mediante un módulo de treinta horas de digitalización aplicada al sector productivo y puesto de trabajo, acreditable y evaluable en el marco del sistema nacional de cualificaciones profesionales. Esta acción se completaba con un proceso simultáneo de diagnóstico de las necesidades de formación en el ámbito de digitalización que permitiese la evaluación de las acciones formativas actuales y la planificación de las futuras.

Según el preámbulo de la norma, la envergadura de la actuación requería contar, para acceder al volumen de destinatarios previsto, con los representantes naturales de los trabajadores y de sus empresas; y se consideraba imprescindible que la formación se impartiera en el marco de la colaboración con los interlocutores sociales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, pues su cercanía a los trabajadores y a las empresas les hacía conocedores directos de sus necesidades y de las formas más adecuadas para atenderlas. En correspondencia, afirmaba que la canalización de las subvenciones previstas a través de esos interlocutores garantizaba la adecuada consecución de los objetivos de cualificación de los trabajadores en materia de digitalización aplicada, dada la capilaridad que estas entidades tenían en el tejido productivo y en el mercado de trabajo, a través de sus organizaciones sectoriales y/o territoriales o entidades asociadas o vinculadas, en todo el territorio nacional y sectores de actividad.

Asimismo, afirmaba que las subvenciones reguladas eran posibles gracias al diálogo social establecido en la mesa de diálogo social para la formación profesional, en la que se había tratado la referida actuación y se había abierto la participación a todos los representantes con capacidad de interlocución presentes en ella. Se destacaba que la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y la Unión General de Trabajadores (UGT) habían mostrado, a través de la presentación de un proyecto y de una manifestación explícita, su disposición, estructura y capacidad actual para participar en el proyecto.

Finalmente, el preámbulo explicitaba la concurrencia de circunstancias excepcionales que acreditaban razones de interés público para la aprobación de las subvenciones en la modalidad de concesión directa prevista en el art. 22.2 c) de la Ley general de subvenciones y, también, la de circunstancias de urgencia, de cara a la recuperación de la economía española tras la crisis provocada por la pandemia de covid-19. Añadía que no era posible iniciar un procedimiento de concurrencia competitiva al tratarse de entidades que prestaban servicios fuera del mercado y sin ánimo de lucro, sin que pudieran establecerse parámetros comparativos que permitieran su prelación, al margen de considerar que no existían otros posibles preceptores de fondos.

b) Respecto del contenido del Real Decreto 1104/2020, cuyo objeto es regular las bases de la concesión directa de subvenciones para la realización de las actuaciones de digitalización del sector productivo (art. 1) a favor de las entidades CEOE, CEPYME y UGT (art. 2), es preciso detallar el contenido de su art. 7, que regula las actividades y gastos subvencionables y el plazo para su realización.

Su apartado 1 se refiere a las actividades que implica la ejecución del proyecto y que constituyen el objetivo de las subvenciones, que son: a) La difusión de la actuación e

información del proyecto en los distintos sectores y territorios, con orientación, captación y selección de un total de 125 000 trabajadores, destinatarios de la acción formativa. b) El desarrollo y ejecución de una acción formativa en digitalización aplicada al sector productivo, de treinta horas de duración, de acuerdo con el temario y contenidos que apruebe, con carácter de proyecto piloto, la Secretaría General de Formación Profesional, que será acreditable en el sistema nacional de cualificaciones y de la formación profesional. c) La elaboración, una vez finalizada la intervención formativa, de un informe de evaluación y diagnóstico de necesidades de formación para los trabajadores de los diferentes sectores productivos en el conjunto del Estado, en el ámbito de la digitalización aplicada.

Su apartado tercero establece que las actividades se han de realizar desde la fecha de notificación al beneficiario de la resolución de concesión en el ejercicio presupuestario del año 2020 y podrán prolongarse a lo largo del ejercicio presupuestario del año 2021.

4. Doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad en relación con el derecho de libertad sindical y su conciliación con el principio de promoción del hecho sindical.

a) Una vez centrado el objeto de enjuiciamiento, es preciso recordar, aunque sea sucintamente, la doctrina de este tribunal sobre la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE), como base necesaria para exponer la doctrina más específica pronunciada en materia de subvenciones públicas y de formación profesional para el empleo.

La Constitución reconoce la libertad de creación de sindicatos y la libertad de estos en el ejercicio de su actividad (arts. 7 y 28.1 CE), 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 (SSTC 23/1983, FJ 2; 99/1983, FJ 2; 20/1985, FJ 2; 7/1990, FJ 2; 217/1991, de 14 de noviembre, FJ 3, o 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 4). No obstante, no se excluye toda intervención pública sobre las asociaciones sindicales, pues ni la Constitución, ni el art. 3.1 del Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, prohíben aquellas acciones públicas que, sin restringir la autonomía del sindicato, pretenden promocionar el hecho sindical o incrementar la fuerza de los sindicatos existentes (STC 75/1992, FJ 2). En este sentido, hemos reiterado que, aunque en el derecho de libertad sindical está implícita la igualdad de trato entre los sindicatos, es posible introducir diferencias para asegurar la efectividad de la propia actividad que tienen encomendada, sin que ello vulnere la libertad sindical de aquellos que no han recibido ese plus de derechos pero conservan los nucleares que integran la libertad sindical, ya que un tratamiento plenamente igualitario podría comprometer el ejercicio efectivo de las funciones de relevancia constitucional que el art. 7 CE encomienda a los sindicatos [por todas, SSTC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 3 B), y 75/1992, FJ 2].

Sobre el problema de límites que se evidencia entre la «promoción del hecho sindical» y la exigencia de igualdad de trato a los sindicatos, en la STC 63/2024, de 10 de abril, FJ 4, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de diversos preceptos de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, hemos tenido ocasión de exponer y sintetizar nuestra doctrina, de la que, para la resolución de este recurso, es preciso destacar las siguientes consideraciones: (a) el legislador puede establecer diferencias de trato entre sindicatos siempre que estén basadas en criterios objetivos y razonables, que deben apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada (por todas, STC 20/1985, FJ 2); (b) a la hora de realizar el referido juicio de razonabilidad, lo que corresponde al Tribunal es determinar si el criterio utilizado por el legislador es razonable y objetivo o, por el contrario, es discriminatorio por ser irracional o arbitrario (por todas, STC 53/1982, FJ 3); (c) uno de los criterios que el Tribunal ha venido considerando válido, *a priori*, para establecer diferencias de trato es el de la mayor representatividad, al tratarse de un criterio objetivo (voluntad de los

trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios) que persigue garantizar la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa de los intereses de los trabajadores; (d) no obstante, para reputar constitucionalmente legítima una diferencia de trato fundada en él, es preciso analizar la finalidad y efectos de la medida y las razones que han llevado al legislador a conferir determinadas facultades a los sindicatos más representativos (por todas, STC 147/2001, FJ 3); (e) en el ámbito de la participación institucional el criterio de la mayor representatividad otorga un particular margen de acción al legislador, toda vez que dicha función no pertenece al núcleo esencial de la libertad sindical (por todas, STC 39/1986, FJ 3), pero no permite excluir de ese ámbito, y sin una adecuada justificación, a los sindicatos que no reúnen tal condición, siendo preciso examinar las características de cada caso y la finalidad de la regulación concretamente analizada (por todas, STC 183/1992, de 16 de noviembre, FJ 3); (f) en cualquier caso, el criterio de la mayor representatividad no resulta admisible cuando su utilización pueda acabar afectando desproporcionadamente al núcleo esencial de las funciones garantizadas en el art. 28.1 CE (SSTC 26/1985, de 22 de febrero, FJ 3, y 147/2001, FJ 4).

b) Uno de los ámbitos en el que se ha evidenciado especialmente la tensión entre el principio de igualdad de trato entre sindicatos y la promoción de alguno de ellos es el que afecta a las subvenciones. El Tribunal afrontó por primera vez esta materia en la serie de sentencias dictadas con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Defensor del Pueblo respecto de las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 1983, 1984 y 1985, en las que se preveía el otorgamiento, solo a favor de las centrales sindicales más representativas, de la totalidad de una subvención destinada a la «realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquellas». Así, en las SSTC 20/1985, FJ 3; 26/1985, FJ 2, y 72/1985, de 13 de junio, FJ único, declaramos que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores estaba atribuida por la Constitución a todos los sindicatos, sin distinción; y que, siendo la finalidad de las normas impugnadas la de ayudar a la consecución de la promoción de los intereses de los trabajadores, dentro de los que se incluyen las actividades socio-culturales y de formación, no resultaba razonable ni proporcionado para la consecución de ese fin acudir al criterio de la representatividad. En ese momento argumentamos que, atendiendo a la amplitud de la finalidad de la subvención y a la diversidad de actividades con las que tal finalidad podía cumplirse, aun en la hipótesis de que el parámetro de máxima eficacia pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas, extremo sobre el que no nos pronunciamos, el criterio de la representatividad no era objetivo ni razonable porque respondía a una finalidad distinta: la representación institucional de los intereses de los trabajadores. Adicionalmente, valoramos la incidencia que la medida podía provocar en el orden competitivo entre sindicatos, ya que permitía situar a los más representativos en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, lo que podía inducir indirectamente a una mayor afiliación a determinados sindicatos y atentar contra la libertad sindical en su vertiente más básica de derecho a afiliarse al sindicato de propia preferencia.

Posteriormente, en la STC 147/2001, abordamos la materia de subvenciones en el seno de un recurso de amparo formulado por el mismo sindicato ahora recurrente contra una orden de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Xunta de Galicia que regulaba el régimen de subvenciones a centrales sindicales. En dos de los cuatro programas reglados en dicha orden se establecía una reserva exclusiva y excluyente de subvenciones a favor de los sindicatos más representativos, que fue convalidada por este tribunal atendiendo, además de a la interpretación conjunta del contenido global de la orden, a criterios de eficacia de las subvenciones concedidas. De esta forma confirmamos la posibilidad –solo apuntada como hipótesis en el grupo de sentencias anterior– de que el parámetro de máxima eficacia podía servir para justificar la desigualdad de trato en esta materia. En esta ocasión, el Tribunal consideró que la

finalidad de poner en marcha con carácter experimental dos nuevos programas y asegurar la eficacia de ese proyecto piloto mediante la distribución de las subvenciones a las centrales sindicales que contaban con una especial audiencia, una práctica contrastada y medios adecuados a los fines perseguidos, justificaba objetiva y razonablemente la medida adoptada. Si bien es cierto que el Tribunal, para examinar la proporcionalidad de la medida, atendió a la interpretación global de la orden, cuyos programas I y II no incluían reserva a favor de los sindicatos más representativos, también concluyó que para poder considerar que las medidas cuestionadas eran contrarias a los arts. 7 y 28 CE era preciso constatar indicios que permitieran inferir que la actuación pública constituía un mecanismo para desanimar la afiliación al sindicato no beneficiado con la subvención, o que la medida producía una desproporcionada reducción de la posibilidad de acción del sindicato en cuestión. A este respecto, en la STC 75/1992, FJ 2, ya habíamos manifestado que cuando se produce una intervención pública en favor de un sindicato difícilmente pueden evitarse efectos negativos para otros sindicatos no beneficiados, por lo que la ilegitimidad de la medida no deriva de la peor condición de los sindicatos no favorecidos, sino de la intencionalidad de la medida de apoyo adoptada o, en su caso, de su falta de proporcionalidad. De este modo, calificábamos como manifiestamente desproporcionadas aquellas medidas que ocasionan una restricción eventual de los derechos de acción de los sindicatos afectados que produzca el efecto de anular o entorpecer gravemente sus posibilidades de cumplir los fines que les son propios, provocando con ello el efecto directo de desalentar la afiliación a ellos.

c) En el ámbito de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, en cuyo marco se encuadra la actividad formativa a la que se dirige la concesión de subvenciones impugnada en este recurso, la doctrina más actual y específica está recogida en la ya citada STC 63/2024, en la que examinamos la duda de constitucionalidad general planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto de los preceptos de la Ley 30/2015 que manejaban el criterio de la mayor representatividad de sindicatos. La Sala argumentaba que la ley, al restringir la participación de las organizaciones sindicales en atención al criterio de la mayor representatividad, desbordaba el ámbito estricto de la participación institucional, pues se refería a funciones consultivas y cooperativas ajenas a él, atinentes a un sistema de formación financiado con aportaciones de todos los trabajadores. El Tribunal concluyó que los preceptos cuestionados eran constitucionales al entender que las funciones que la Ley 30/2015 encomendaba a los sindicatos más representativos o representativos en el propio ámbito de actuación se desenvolvían en el marco de la «participación institucional», concepto empleado por el art. 6 LOLS, más amplio y genuino que el de la «representación institucional». Argumentamos que, al margen de la formación programada en las empresas (art. 9.1 de la Ley 30/2015), la competencia para la programación de la oferta formativa de los trabajadores empleados y desempleados correspondía a las administraciones competentes [arts. 8 b) y c), 10.1 y 11.1 de la Ley 30/2015] y, en ese contexto, la atribución a las organizaciones sindicales más representativas del derecho a ejercer funciones consultivas o de colaboración en las labores de diseño, programación y difusión de la oferta formativa permanecía en el ámbito de la participación institucional.

5. Aplicación de la doctrina al caso: desestimación del recurso de amparo.

Como ya se anticipó al delimitar el objeto del procedimiento, la cuestión de fondo planteada en el presente recurso de amparo radica en determinar si la concesión directa de subvenciones para la digitalización del sector productivo a determinadas entidades, con la consiguiente exclusión de la percepción de tales subvenciones del sindicato demandante de amparo, vulneró su derecho de igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la libertad sindical. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, nos incumbe dilucidar si la selección de las organizaciones beneficiarias respondió, en el

presente caso, a una justificación objetiva y razonable y, de ser así, si existe una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida.

A este respecto, como se ha expuesto con anterioridad, el preámbulo del Real Decreto 1104/2020 explica que las entidades beneficiarias (CEOE, CEPYME y UGT) fueron seleccionadas como adjudicatarias no solo en su calidad de miembros participantes en la mesa de diálogo social para la formación profesional, sino, sobre todo, porque en el seno de dicho foro manifestaron su plena e inmediata disposición, estructura y capacidad para participar en el proyecto de la envergadura del examinado. En este sentido, es claro que la determinación de los beneficiarios de las subvenciones no guarda directa relación con su consideración como organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como sostiene la demanda de amparo, sino más precisamente con su condición de integrantes de la citada mesa de diálogo y, más aún, con el hecho de haber manifestado que contaban con la capacidad y la estructura para poner en marcha de manera inmediata la actuación financiable y haber mostrado su disposición para ello.

Esta circunstancia debe ponerse en relación con la finalidad perseguida por el Real Decreto 1104/2020 y el contexto en el que fue aprobado. En efecto, como resulta también del preámbulo de la disposición enjuiciada, la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales se aprobó en diciembre de 2020, esto es, en una situación excepcional provocada por la pandemia de covid-19 y en un estadio de evolución de la misma caracterizado por una elevada incertidumbre derivada de la falta de vacunación masiva, así como por el mantenimiento de importantes restricciones a la actividad económica. En este singular contexto, como justifica también el preámbulo, y con el consiguiente incremento de los servicios audiovisuales digitales y del teletrabajo, se pusieron de manifiesto las carencias del sistema desde el punto de vista de la digitalización del tejido productivo, por lo que el Gobierno consideró prioritario facilitar el paso hacia una economía digital y, además, hacerlo con carácter urgente. Y todo ello en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia, entonces recientemente presentado, y que incluía como uno de sus ejes principales la necesidad urgente de modernizar el tejido empresarial a través de la digitalización. En este contexto, se diseñó una actuación de gran envergadura, cuyo objetivo era que los módulos de formación profesional llegaran, desde comienzos del año 2021, a un total de 125 000 trabajadores en todo el territorio nacional.

Una vez examinada la motivación ofrecida por el preámbulo de la disposición recurrida, y como también apreciara en su día la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al desestimar el recurso contencioso-administrativo de protección de los derechos fundamentales interpuesto contra el Real Decreto 1104/2020, este tribunal concluye que la selección de las organizaciones beneficiarias de la subvención respondió, en este caso, a una justificación objetiva y razonable. Frente a lo alegado, no se trató de la concesión directa de subvenciones a organizaciones empresariales y sindicales más representativas por el mero hecho de serlo sino que, en el caso que nos ocupa, el criterio de selección de beneficiarios vino presidido por la necesidad de desplegar con la máxima celeridad una actuación de digitalización del sector productivo, con un elevado volumen de destinatarios en todo el territorio nacional. Y todo ello en el marco de una innegable crisis económica, sanitaria y social.

En ese contexto excepcional provocado por la pandemia de covid-19, la inmediatez y celeridad requeridas para la puesta en marcha de los cursos de formación, así como la dimensión de la iniciativa, constituyen razones objetivas que justifican la concesión directa de las subvenciones a las entidades seleccionadas, con la consiguiente exclusión de los demás posibles interlocutores sociales, entre los que se encuentra el sindicato recurrente, que cabría considerar en otras condiciones de normalidad. En este concreto marco, la disposición mostrada en la mesa de diálogo por algunas de las entidades beneficiarias, así como el hecho de que se tratara de entidades que, en tanto que más representativas, contaban con una gran capilaridad en el tejido productivo y en el

mercado de trabajo, con la consiguiente cercanía a los trabajadores y empresas en todo el territorio nacional, constituían elementos objetivos determinantes que contribuían a garantizar la viabilidad del proyecto y que, por ende, cabía legítimamente tomar en consideración a la hora de seleccionar a los beneficiarios de las subvenciones.

En suma, la selección de las entidades beneficiarias respondió a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto.

Por otro lado, la aplicación de los criterios expuestos no conduce a resultados que quepa considerar como manifiestamente gravosos o desproporcionados. La especificidad del objeto de la actuación subvencionable, así como su delimitación temporal, acotada a los años 2020 y 2021, nos impide apreciar que exista una irrazonable falta de correlación entre la finalidad perseguida, antes indicada, y los criterios de selección de las entidades beneficiarias. En todo caso, teniendo en cuenta el carácter temporal de la iniciativa financiada y la excepcionalidad que rodeó la aprobación del Real Decreto 1104/2020, no estamos ante una decisión que persiguiera apartar a los sindicatos no seleccionados como beneficiarios o que se revele como un mecanismo para incentivar o desincentivar la afiliación a unos sindicatos respecto de otros (en sentido análogo, STC 147/2001, FJ 5 *in fine*).

En conclusión, por las razones expuestas, este tribunal considera que la diferencia de trato denunciada por el sindicato recurrente no es discriminatoria y no vulnera, por tanto, su derecho de libertad sindical, pues responde a una justificación objetiva y razonable, que no afecta desproporcionadamente al núcleo esencial de las funciones garantizadas en el art. 28.1 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por la confederación Unión Sindical Obrera.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de abril de dos mil veintiséis.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada en el recurso de amparo 4242-2022

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular para expresar mi discrepancia con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de amparo, conforme a los argumentos que ya tuve ocasión de exponer durante su deliberación en la Sala y que expongo a continuación.

La sentencia deniega al sindicato recurrente el amparo solicitado al apreciar que el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo, que excluye al recurrente de la condición de beneficiario de las subvenciones allí previstas, no lesiona su derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), porque la diferencia de trato dispensada por esa norma al sindicato recurrente, en comparación con el tratamiento recibido por otros sindicatos y organizaciones empresariales, resulta justificada.

Según la sentencia esa justificación se encuentra en la necesidad de desplegar con la máxima celeridad una actuación de digitalización del sector productivo, con un elevado volumen de destinatarios en todo el territorio nacional en el marco de una innegable

crisis económica, sanitaria y social generada por la pandemia de covid-19, a lo que se une la disposición mostrada por algunas de las entidades beneficiarias y la capilaridad que a estas se les supone y que sirve para garantizar la eficacia y efectividad del proyecto. Eso le lleva a concluir que «la selección de las entidades beneficiarias respondió a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto [y] no conduce a resultados que quepa considerar como manifiestamente gravosos o desproporcionados».

No comparto ni las supuestas razones que la sentencia da para justificar el trato desigual dispensado a la confederación Unión Sindical Obrera, ni su obvia consecuencia, la desestimación del recurso de amparo.

Por el contrario, estimo que el recurso de amparo debió ser estimado con el reconocimiento al sindicato recurrente de los derechos fundamentales vulnerados y la declaración de nulidad de la disposición general impugnada.

La cuestión a resolver en este proceso se resumía en determinar si es conforme con las exigencias del art. 14 CE, en relación con el art. 28.1 CE, el no reconocimiento del sindicato recurrente como beneficiario de las ayudas previstas en el Real Decreto 1104/2020. Esta norma excluye a la confederación Unión Sindical Obrera de su ámbito de aplicación, configurando un sistema de ayudas o subvenciones que no está destinado a los sindicatos y organizaciones empresariales que ostenten la condición de más representativas, sino, más específicamente, a aquellos sindicatos y organizaciones empresariales que se integran en la denominada mesa de diálogo social sobre formación profesional, de la que también forma parte la administración general del Estado a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Según afirma el preámbulo del Real Decreto 1104/2020: «Las subvenciones aquí reguladas son posibles, además, gracias al diálogo social que, en materia de formación profesional, se ha establecido entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y los interlocutores sociales, abriendo oportunidades de colaboración como la aquí recogida. A estos efectos, en la mesa de diálogo social para la formación profesional, se ha tratado esta actuación, siendo aportado el marco y contenido de la formación por parte del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y habiéndose abierto la participación a todos los representantes con capacidad de interlocución presentes en la misma. Tanto a través de la presentación de un proyecto como de la manifestación explícita en siguiente convocatoria de la mesa de diálogo social, fueron la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española para la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y la Unión General de Trabajadores (UGT) las organizaciones que manifestaron su disposición, estructura y capacidad actual para participar en un proyecto de esta envergadura».

Es, por tanto, patente, como la sentencia no puede menos que reconocer, que la determinación de los beneficiarios de las subvenciones tiene relación directa con su condición de integrantes de la aludida mesa, de la que forman parte por su favorable disposición a participar en la iniciativa en cuestión. Además de ello, ese criterio de asignación directa de las subvenciones a determinadas organizaciones empresariales y sindicales (CEOE, CEPYME y UGT) se justifica afirmando que la selección de esas organizaciones respondió a las excepcionales circunstancias generadas por la pandemia de covid-19. Así, las razones que aporta el preámbulo del Real Decreto 1104/2020 para justificar la delimitación de los beneficiarios de las ayudas previstas o, en otros términos, la exclusión del sindicato recurrente, tienen que ver con la consideración de que la digitalización del sector productivo resulta «crucial» y «reviste especial urgencia de cara a la recuperación de la economía española tras la crisis provocada por la pandemia de la covid-19». Eso hace que se considere necesario que la formación se imparta por las organizaciones empresariales y sindical designadas como beneficiarias, que se afirman cualificadas por su cercanía a las empresas y trabajadores. Cercanía que hace que la canalización de las subvenciones a través de ellos sea entendida como una «garantía para una adecuada consecución de los objetivos de cualificación de los trabajadores en materia de digitalización aplicada», que se ve favorecida por lo que se denomina «una

gran capilaridad en el tejido productivo y en el mercado de trabajo, a través de sus organizaciones sectoriales y/o territoriales o entidades asociadas o vinculadas, en todo el territorio nacional y sectores de actividad». Se alude así para justificar esa selección de organizaciones beneficiarias, junto a la buena disposición de estas, a razones de eficacia y eficiencia derivadas, en lo sustancial, de presumir su conocimiento, experiencia y cercanía al tejido productivo.

A mi juicio, tales criterios son utilizados para introducir diferencias de trato irrazonables y desproporcionadas y no debían haber sido aceptados por la Sala. Este tribunal ya ha reconocido en otras ocasiones la excepcional situación de emergencia sanitaria, social y económica causada en su momento por la pandemia de covid-19 y la necesidad de adoptar medidas de naturaleza excepcional para hacerle frente [por todas, STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 b)]. Pero la excepcional situación generada por dicha pandemia ni legitima automáticamente para la adopción de cualquier medida, ni justifica, por sí misma, el olvido de principios constitucionales como el de igualdad que deriva del art. 14 CE, ni puede servir, por sí sola, para justificar actuaciones que lo pongan en cuestión.

En este caso, la mera apelación a la buena disposición de los beneficiarios designados y a criterios de eficacia de la actuación propuesta en el contexto de la pandemia de covid-19, sin explicación adicional alguna, no resulta suficiente para excluir a *radice* el pluralismo y la participación de otros sindicatos y organizaciones en las funciones de formación que se regulan en la norma cuestionada, por lo que no puede ser considerada en sí misma como un criterio objetivo y razonable que permita justificar la exclusión del sindicato recurrente de las subvenciones previstas en el Real Decreto 1104/2020.

Por un lado, la condición de beneficiario se sustenta en un dato que, en realidad, no tiene que ver con la finalidad de la subvención. Se trata de la favorable disponibilidad de los beneficiarios designados para cooperar en la consecución de los legítimos objetivos que con la subvención persigue el Gobierno; encomiable disponibilidad que, sin embargo, no puede legítimamente justificar un tratamiento *ad personam* de ciertas organizaciones en detrimento de otras.

Pese a ello, la sentencia viene a validar dicho tratamiento diferenciado, en el que subyace una muy particular –e inaceptable– concepción de la asignación de los recursos públicos disponibles. Basta, en efecto, con manifestar una disposición favorable al proyecto gubernamental y formar parte de la mesa de diálogo social sobre formación profesional previamente diseñada por el Gobierno para recibir dicha financiación. Una mesa en la que, por cierto, no se ofreció participar al sindicato recurrente, por lo que se ignoraba su disposición a participar en tal crucial proyecto, ya que no se le dio siquiera la oportunidad de expresarla.

Por otro lado, las consideraciones de eficacia a las que alude el preámbulo del Real Decreto 1104/2020, que la sentencia asume acriticamente, podrían justificar, todo lo más, la modulación de los criterios de reparto de las subvenciones en cuanto a las cuantías asignadas, pero no la exclusión absoluta del sindicato recurrente de las mismas. Además, hay que tener presente que, en los términos de su art. 8, el Real Decreto 1104/2020 permite la subcontratación de tal forma que es posible concertar con terceros la ejecución de la actividad de formación que constituye el objeto de la subvención con un máximo del setenta por ciento del importe de la cantidad subvencionada. Regla que matiza indudablemente la necesidad de esa previa relación con los sectores productivos, que el Real Decreto 1104/2020 considera determinante para designar los beneficiarios, en la medida en que, finalmente, gran parte de dicha formación puede no ser realizada por aquel a quien se atribuye la directa relación con el sector productivo. Y en ningún momento ha sido discutida la capacidad de USO para poder hacer frente a las necesidades de las acciones formativas que incluye el art. 7 del Real Decreto 1104/2020.

Así pues, puede concluirse que la determinación de los beneficiarios de las subvenciones, más que con la inmediatez en la puesta en marcha de la iniciativa, que en

sí no depende del número de beneficiarios sino de la disposición de los fondos y su aplicación, parece tener una directa relación con la previa condición de interlocutores del departamento ministerial que promueve esta concreta actuación pública y su disposición favorable a ponerla en práctica. Y así esa interlocución y favorable disposición se ve recompensada, pues de ella deriva la adquisición de beneficiario de unos fondos públicos que, en razón de tal condición, debían haber sido repartidos en condiciones de igualdad.

En suma, la justificación aportada, apreciada con relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, no resulta suficiente para justificar el trato desigual, sin que exista una relación de proporcionalidad entre los medios empleados, la restricción en la condición de beneficiario de las ayudas previstas y la finalidad de formación de los trabajadores en el ámbito digital. Es del todo evidente que la sentencia ha llegado a la conclusión contraria limitándose, bien que con muchas más palabras, a reproducir los argumentos ya utilizados por la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Por el contrario, sostengo que no ha quedado acreditado que el reconocimiento de la condición de beneficiarios únicamente de aquellos previstos en la norma sea una condición necesaria e imprescindible para que las ayudas cumplan su finalidad. Dicho de otro modo, las consideraciones de eficacia (art. 103.1 CE) en las que se basa la designación de los beneficiarios de la subvención no autorizan en este caso el sacrificio del principio constitucional de igualdad (art. 14 CE) en la adjudicación de los fondos públicos destinados a la consecución de la finalidad perseguida. Finalidad respecto a la que tampoco se explica en qué medida el respeto al principio de igualdad de oportunidades dificultaría su consecución pues, sin negar la distinta situación del recurrente respecto a las organizaciones sindical y empresariales beneficiarias, esta no tiene, a mi juicio, la entidad suficiente para justificar la exclusión. Y tampoco lo hacen los otros dos motivos, pues no puede serlo el de la participación en la ya citada mesa de diálogo social para la formación profesional constituida por el ministerio que luego reparte las ayudas y en la que no consta que se diera ni siquiera la opción de participar al sindicato ahora recurrente en amparo. Y mucho menos cabe utilizar la difícil situación generada por la pandemia de covid-19 como una suerte de patente de corso que permita obviar la recta aplicación de principios constitucionales fundamentales como el de igualdad, que en este caso se proyecta sobre la adecuada disposición de fondos públicos.

Se lesiona, por tanto, el principio de igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) del sindicato recurrente, al no obedecer la diferencia de trato dispensada a este por el Real Decreto 1104/2020, en comparación con otras organizaciones empresariales y sindicales, a una justificación razonable, en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, razón por la cual el presente recurso de amparo debió ser estimado, con reconocimiento de los derechos vulnerados y declaración de nulidad de la referida disposición general.

Madrid, a trece de abril de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.