

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9846 *Pleno. Sentencia 63/2024, de 10 de abril de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 3512-2020. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con 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. Derechos de igualdad y libertad sindical: inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad; trato diferencial entre los sindicatos basado en la mayor representatividad o la representatividad en el ámbito de actuación correspondiente que resulta objetivo y razonable.*

ECLI:ES:TC:2024:63

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3512-2020, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con los artículos 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a) y b); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta, y disposición final quinta, apartados primero y segundo, en las menciones que efectúan a organizaciones sindicales «más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación», 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, por posible vulneración de los arts. 14 y 28 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

I. Antecedentes

1. El 20 de julio de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal oficio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al que se acompaña el testimonio de las actuaciones seguidas en el recurso contencioso-administrativo 516-2017 y el auto de 7 de julio de 2020, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a) y b); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta, y disposición final quinta, apartados primero y segundo, en las menciones que efectúan a organizaciones sindicales «más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación», 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.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El 20 de julio de 2017, el sindicato Unión Sindical Obrera (en adelante, USO) presentó recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona contra el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que desarrolla 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. Afirma el recurso que determinados preceptos del texto reglamentario [arts. 2.1, párrafo segundo; 2.2; 2.3, párrafo primero; 9, párrafo primero; 20.2; 21.1; 22.2; 24.1, párrafo primero; 26.2 en concordancia con la disposición transitoria tercera; 35.1 a) y b); 36; 37.2 en concordancia con la disposición transitoria segunda y disposición final segunda, apartados primero y segundo] vulneran los derechos de igualdad y libertad sindical (arts. 14 y 28.1 CE), en cuanto prevén el requisito de la mayor representatividad y/o representatividad de los sindicatos para poder participar en determinadas actividades en el ámbito de la formación profesional para el empleo.

En el cuarto otrosí de la demanda se solicita, para el supuesto de que no prosperen los argumentos contenidos en el cuerpo del escrito, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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, en lo que se refiere a los incisos «organizaciones sindicales más representativas» o «representativas», de los arts. 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a), b) y c); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta, y disposición final quinta, apartados primero y segundo.

b) Efectuada la correspondiente tramitación (reclamación del expediente administrativo, formalización de la demanda, alegaciones de la abogacía general del Estado y del Ministerio Fiscal), mediante auto de 24 de noviembre de 2017 se acordó recibir el recurso a prueba, y con respecto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el escrito de demanda, resolver lo pertinente, una vez finalizada la tramitación.

c) En providencia de 12 de junio de 2019, la Sala acuerda abrir un plazo común e improrrogable de diez días para que las partes y el Ministerio Fiscal puedan alegar lo que consideren oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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, en los extremos objeto del recurso contencioso-administrativo, en concreto: artículos 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a) y b); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta, y disposición final quinta, apartados primero y segundo, por posible vulneración de los derechos fundamentales de libertad sindical (art. 28.1 CE), y de igualdad (art. 14 CE) en relación con el art. 7 CE (que encomienda a los sindicatos la defensa de los intereses de los trabajadores), al no encuadrarse la materia de formación profesional en el ámbito de la representación institucional a que se refiere el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 27 de agosto, de libertad sindical, que sustenta el criterio de mayor representatividad, de conformidad con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional.

d) El anterior trámite fue cumplimentado por el Ministerio Fiscal en fecha 1 de julio de 2019. Manifiesta el fiscal que no se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues estima que concurre una conexión regulatoria entre la Ley 30/2015 y el Real Decreto 694/2017 que permite considerar cumplido el llamado «juicio de relevancia». Afirma que la eventual infracción constitucional de la norma reglamentaria no puede desvincularse del propio tenor de la ley de cobertura. En su opinión, si la norma reglamentaria de desarrollo fuera contraria a la Constitución, también habría de serlo la norma de rango legal de la que trae causa, ya que ambas tienen el mismo contenido, utilizan incluso las mismas palabras y se refieren al mismo supuesto de hecho. Estima, por ello, el fiscal que la aplicación de la norma reglamentaria implica necesariamente la de la ley que le sirve de soporte. Concluye, en definitiva, que se cumplen los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión y advierte que

no corresponde a la Fiscalía del Tribunal Supremo, en el trámite del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), fijar la posición del Ministerio Fiscal sobre el problema de fondo.

e) La representación legal de USO remite escrito de alegaciones en fecha 1 de julio de 2019, en el que se ratifica en la previa solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

f) El abogado del Estado remite su escrito de alegaciones en fecha 2 julio de 2019. Se opone en él al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad argumentando que la participación de cualquier sindicato en el sistema de formación profesional para el empleo provocaría una situación de atomización sindical y empresarial que impediría a los agentes sociales cumplir con las funciones que les son atribuidas en la Ley 30/2015 y el Real Decreto 694/2017. Esto justifica, según razona, el diferente tratamiento de los sindicatos según su representatividad, sin que ese régimen jurídico conlleve vulneración de los derechos fundamentales mencionados en la providencia de 12 de junio de 2009.

3. Por auto de 7 de julio de 2020, la Sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a) y b); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta, y disposición final quinta, apartados primero y segundo, en las menciones que efectúan a organizaciones sindicales «más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación», de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral, por posible vulneración de los arts. 14 y 28 CE.

Sostiene, en primer lugar, la Sala que la validez de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, condiciona la resolución del recurso contencioso-administrativo formulado por USO contra el Real Decreto 694/2017, al existir una conexión regulatoria en virtud de la cual la aplicación de la norma reglamentaria implica, de manera indisoluble, la de la ley citada. Del propio enunciado del real decreto se deduce, inequívocamente, que estamos ante un desarrollo de la Ley 30/2015. Así lo afirma el preámbulo, lo reitera el art. 1, al fijar su objeto, y lo confirman los preceptos recurridos, que se remiten a la Ley 30/2015. En particular, la exigencia de la condición de sindicato más representativo dimana directamente del texto de la ley. Por ello, la Sala no puede pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de ese requisito, a efectos de considerar que la norma reglamentaria es inaplicable, sin infringir, al tiempo, la ley de la que trae causa.

En relación con el fondo del asunto, sostiene el auto que la duda de constitucionalidad se sustenta en que la formación profesional para el empleo no es una actividad encuadrable en la función de «representación institucional», a la que se refiere el art. 7 de la Ley Orgánica de libertad sindical, y que es la que justifica la aplicación del criterio de mayor representatividad, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo. Por ello, la exclusión del sindicato recurrente de la posibilidad de participar en el ejercicio de funciones consultivas en materia de formación profesional afecta a los derechos fundamentales contemplados en los arts. 14 y 28 CE.

Afirma que, en el presente caso, ambos preceptos constitucionales se entrelazan; el primero garantiza la igualdad en el disfrute de los derechos fundamentales, mientras que el segundo garantiza la libertad sindical. Ambos derechos del sindicato recurrente se ven afectados por la regulación legal, al no poder participar en las funciones consultivas contempladas en los preceptos cuestionados.

Recuerda la Sala que en la STC 75/1992, FJ 2, se dijo que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado, del que se deriven derechos o facultades concretas. Asimismo, la STC 37/1983, de 11 de mayo, vino a afirmar que la acción sindical comprende todos los medios lícitos que se desprenden de nuestro ordenamiento y de los tratados internacionales suscritos por España en la

materia. Y también se ha afirmado en la precitada STC 75/1992, que es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la propia actividad que se les encomienda, sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese *plus* de derechos, en la medida en que estos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical.

En cuanto a la condición de «sindicato más representativo» en la doctrina constitucional, el auto cita varias resoluciones del Tribunal Constitucional relativas a la constitucionalidad de la exigencia de dicho requisito como criterio de participación en determinados campos, tras la definición de su singular posición jurídica en la acción sindical y participación institucional en el art. 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. Destaca aquí la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 7, en la que, en relación al pase a la situación de servicios especiales, se afirma que esa distinción entre sindicatos más representativos y los que no lo son, resulta contraria a la Constitución por incompatibilidad con los arts. 14 y 28, pues no se justifica esa distinción entre sindicatos a efectos de exoneración del funcionario que en ellos ostente cargos, lo que supone una discriminación tanto en favor del funcionario como del sindicato «más representativo».

Cita a continuación la STC 147/2001, en la que se afirma que el principio de igualdad de trato, connatural a un sistema de pluralidad y libertad sindical, no impide que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, sea admisible un trato desigual a los sindicatos, sin vulneración del art. 14 CE, basado en el criterio de la mayor representatividad. Entre otras razones, porque se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios, y porque la promoción del hecho sindical, y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE), finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE. Diferencias de trato entre los sindicatos que, como también se ha dicho, tienen, no obstante, que cumplir los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad.

En cuanto a la posible inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados de la Ley 30/2015, señala el auto que la institución de la mayor representatividad está admitida en la doctrina constitucional. No obstante, esa preferencia objetiva del legislador por unos sindicatos –los más representativos– frente a otros que no llegan a ese umbral de representatividad, no es ilimitada, sino que su intensidad se modula por razón de la materia de que se trate, debiendo ostentar una justificación objetiva y razonable, es decir, no arbitraria. Conforme a dicha jurisprudencia, es en el ámbito de la representación institucional de los intereses de los trabajadores donde resulta constitucional la preferencia de los sindicatos más representativos, pues ella arraiga, en este caso, en un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación.

En el caso que se examina, considera la Sala que los preceptos controvertidos atribuyen a las organizaciones sindicales funciones de naturaleza esencialmente consultiva en materia de formación profesional, con la particularidad de que la financiación del sistema de formación profesional para el empleo se nutre, entre otros medios, de cuotas de todos los trabajadores, con independencia de su afiliación sindical (art. 6 de la Ley 30/2015). Por ello, afirma el auto, puede resultar plausible que un sindicato de notoria implantación nacional, como es el recurrente en el proceso a *quo*, pueda participar en las labores de consulta y planificación diseñadas en la Ley 30/2015, pudiendo entenderse que la planificación estratégica de la formación profesional para el empleo, la detección de necesidades, el análisis prospectivo y «las demás cuestiones» previstas en los artículos cuestionados, no se integran en el ámbito de la representación institucional, que es donde la atomización sindical puede perjudicar la eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, criterio en el que se sustenta la doctrina constitucional

para justificar la institución de la mayor representatividad. Por estas razones, concluye el auto, los citados preceptos de la Ley 30/2015, en los incisos que se refieren a las organizaciones sindicales «más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación», para poder participar en materia formativa, pueden vulnerar los arts. 14 y 28 CE, que garantizan el principio de igualdad y la pluralidad sindical.

4. El Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, y por providencia de 20 de octubre de 2020, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí el conocimiento de esta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC; dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y a la fiscal general del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo, se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este tribunal el 5 de noviembre de 2020, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El presidente del Senado, en escrito registrado el 10 de noviembre de 2020, solicitó asimismo que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 18 de noviembre de 2020, en el que solicita la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, y, subsidiariamente, su desestimación.

Considera el abogado del Estado que el auto de planteamiento se limita a recoger la argumentación del sindicato recurrente, sin expresar los motivos por los que, a su juicio, los preceptos cuestionados pueden resultar inconstitucionales. La Sala no habría desarrollado fundamentación alguna que explicase en qué medida dichos preceptos no contemplan un supuesto de representación institucional. Es discutible, por ello, que exista una verdadera duda de constitucionalidad. El auto se limita en este punto, según señala el abogado del Estado, a afirmar que «no se entiende que la planificación estratégica de la formación profesional para el empleo, la detección de necesidades, el análisis prospectivo y las demás cuestiones previstas en los artículos de la Ley 30/2015, más arriba consignados, se integre en el ámbito de la representación institucional» (énfasis añadido), sin explicitar los fundamentos que permiten llegar a esa conclusión.

Sostiene, por otro lado, el abogado del Estado que la Sala, pese a partir de la base de que «la financiación del sistema de formación profesional se nutre, entre otros medios, de cuotas de todos los trabajadores, independientemente de su afiliación sindical», que es el elemento que, aparentemente, hace surgir la duda al órgano *a quo*, la solución a la que llega como «plausible» no es diferente a la contenida en el texto legal cuestionado, pues el auto defiende la participación en el sistema de un «sindicato de notoria implantación nacional», es decir sustituye el criterio de la representatividad, previsto en la Ley 30/2015, por la notoria implantación nacional, en lo que el abogado del Estado considera un puro ejercicio de reconstrucción del precepto legal.

Señala que el auto de planteamiento parece reconocer de forma implícita que las organizaciones sindicales más representativas o las representativas, por su propia naturaleza, gozan de capacidad suficiente para garantizar la mejor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las funciones encomendadas en los preceptos impugnados y de los fines que estos persiguen, lo que legitima su participación. También parece reconocer que otras organizaciones con menor grado de presencia o capacidad no ofrecerían garantías suficientes para llevar a cabo este tipo de funciones. Partiendo de ello,

entiende el abogado del Estado, que el auto de planteamiento sustituye la representatividad, a la que no niega fundamento objetivo y proporcional, por un concepto indeterminado que crea *ex novo*, como es el de la notoria implantación a nivel nacional, por lo que no existe en rigor duda de constitucionalidad, sino una reconstrucción de los preceptos legales. Por este motivo, concluye que el auto no ofrece un pormenorizado análisis de las cuestiones suscitadas por los preceptos cuestionados, lo que debería llevar a la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El abogado del Estado examina, a continuación, la evolución legislativa del sistema de formación profesional para el empleo. Considera al respecto que tanto la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, como el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, han acometido una reforma integral del citado sistema, en la que se impulsa el liderazgo y protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el diseño estratégico, la planificación, programación, difusión, control, seguimiento y evaluación de la formación profesional para el empleo. La finalidad de la reforma es hacer el mejor aprovechamiento posible de la experiencia y conocimiento que puede aportar la cercanía de las organizaciones sindicales al tejido productivo. En estas funciones colaboran y participan las organizaciones sindicales más representativas, al tratarse de funciones propias de la representación institucional, que se encuentra reservada a aquellas.

Subraya que, a diferencia de la anterior regulación, se elimina la posibilidad de que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y representativas puedan ser beneficiarias de subvenciones públicas destinadas a ejecutar acciones formativas, de modo que su intervención queda fundamentalmente circunscrita a la evaluación, diseño, planificación, y detección de necesidades formativas del sistema de formación profesional para el empleo, así como a formar parte de diversos órganos tripartitos de gobernanza del sistema, junto con la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. Es por ello por lo que no puede tenerse en cuenta, para la resolución de la controversia planteada, la jurisprudencia citada por USO en relación con aquellos recursos en los que el sindicato recurrente reclamaba ostentar la condición de entidad beneficiaria de subvenciones públicas para ejecutar planes de formación, al no ser aplicable al caso.

Examina asimismo el abogado del Estado la doctrina constitucional y la jurisprudencia ordinaria en esta materia. De conformidad con la misma, el criterio de la mayor representatividad conculcaría la libertad sindical si fuera utilizado como criterio exclusivo y excluyente para determinar el acceso de las organizaciones sindicales a unas subvenciones públicas cuya finalidad es susceptible de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen en la Constitución a todos los sindicatos sin distinción. Y ello porque este tipo de subvenciones tiene incidencia en el orden competitivo entre los sindicatos, de modo que, si fueran destinadas en exclusiva a los sindicatos situados en el vértice, colocarían a estos en una posición superior a los demás. Por el contrario, el Tribunal Constitucional considera que el derecho de participación institucional se encuentra entre los derechos adicionales del derecho de libertad sindical, y, por tanto, puede concederse en exclusiva a unos determinados sindicatos, dado que sobrepasa el núcleo de la libertad sindical que debe ser garantizado a todas las organizaciones sindicales.

En cuanto a las funciones de seguimiento y detección de necesidades del subsistema de formación, la doctrina considera que tiene una «específica justificación en la conveniencia de lograr una correcta adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o sector al que se dirigen, lo que pone de relieve el importante papel que desempeñan estas entidades para detectar tales necesidades, por su inmediato contacto con la realidad laboral y empresarial». Afirma el Tribunal que «la recurrente no puede ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir que le sea permitido estar presente en todo caso en los centros en que se toman las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos

tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley, en sentido amplio, y a ella sola debe ser remitida» (STC 39/1986, FJ 3).

Se cita asimismo la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 1451/2014, de 19 de marzo, en la que se desestiman las pretensiones de USO, que se oponía a que las organizaciones sindicales más representativas formaran parte de la comisión permanente del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Y la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2014 (recurso 3548-2008), en la que se reconoce que la participación de los sindicatos más representativos en la Comisión General para la Formación Continua, prevista en el IV Acuerdo de formación continua de las administraciones públicas, no es discriminatoria ni atenta contra la libertad sindical. En base a ello, se afirma que la participación de los sindicatos más representativos en la comisión permanente de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo no atenta a la libertad sindical.

Entiende el abogado del Estado que la participación o intervención de los agentes sociales en el nuevo sistema de formación profesional para el empleo, no conculca el derecho de libertad sindical. Tras citar lo señalado en el art. 6 de la Ley Orgánica de libertad sindical, afirma que las funciones encomendadas a las organizaciones sindicales más representativas y simplemente representativas se enmarcan en las funciones de participación institucional que la ley orgánica reserva a las organizaciones que alcancen tal condición.

Las funciones previstas en los preceptos cuestionados no se refieren al desarrollo y ejecución de acciones formativas destinadas a los trabajadores, sino a participar y colaborar con la administración en la planificación y evaluación del sistema de formación profesional para el empleo; participar en la detección de necesidades formativas, en el diseño, programación y difusión de programas de formación transversales y de programas de cualificación y reconocimiento profesional; emitir informe no vinculante sobre la formación de desempleados; ser consultadas por la administración para la implantación del cheque de formación; participar en el Patronato de la Fundación estatal para la Formación en el Empleo y formar parte de la estructuras paritarias sectoriales. Se trata en todos estos casos de actuaciones que se sitúan en el marco de la participación institucional con otros agentes y administraciones públicas implicadas en el sistema de formación profesional de empleo, actuaciones que no se incluyen en el núcleo de la libertad sindical ni afectan a la proyección de un sindicato hacia sus afiliados, ni a su labor de promoción.

A juicio del abogado del Estado, si se quiere implantar un sistema eficaz y eficiente, no se puede reconocer la posibilidad de que cualquier sindicato, por muy minoritario que sea, pueda realizar las actividades que se contemplan en los preceptos cuestionados. Pretender que cientos de organizaciones empresariales y sindicales, al margen de su grado de representatividad o implantación, participen en esas actividades, atendiendo a un grado de representatividad que el demandante no se atreve a determinar, provocaría una atomización sindical y empresarial que impediría cumplir las funciones que a los agentes sociales atribuye la ley. Las organizaciones sindicales más representativas y representativas, por su propia naturaleza, gozan de capacidad suficiente para garantizar la mejor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las funciones encomendadas en los preceptos impugnados, lo que legitima su participación, dado que otras organizaciones con menor grado de presencia o capacidad no ofrecerían garantías suficientes para llevar a cabo este tipo de funciones.

Afirma así que la exigencia de representatividad, en los términos que se recogen en el real decreto cuestionado, resulta proporcionada y justificada, y de la misma no cabe inferir vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados. Es más, si el sindicato recurrente ostenta representación suficiente en algún ámbito o sector, nada impide que participe en las actividades previstas en los preceptos impugnados, pues no se circunscriben únicamente a los sindicatos más representativos, ya que muchas de ellas aluden a los sindicatos simplemente representativos.

Recuerda que la igualdad de trato no tiene un alcance absoluto, y así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en una reiterada doctrina, que no hace sino transponer al concreto ámbito de la libertad sindical la propia doctrina constitucional relativa al art. 14 CE (cita las SSTC 98/1985; 188/1995; 95/1996, de 29 de mayo; 37/1998, de 17 de febrero, y 18/2003, de 30 de enero). En el presente caso, considera que se dan circunstancias objetivas, razonables y proporcionadas que exigen que únicamente puedan desarrollarse las actividades controvertidas por las organizaciones sindicales que cuenten con un determinado nivel de representación en su ámbito o sector, pues solo estas, por su propia naturaleza, gozan de una capacidad suficiente para garantizar la eficacia en el desarrollo de dichas funciones.

Concluye, por todo ello, el abogado del Estado que no existe, en rigor, duda de constitucionalidad, pues lo que se pretende en el auto de planteamiento es una reconstrucción de los preceptos legales aplicables, y que la cuestión, en todo caso, debería ser desestimada.

7. En fecha 24 de noviembre de 2020 tiene entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones de la fiscal general del Estado.

Tras referirse a los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, señala la fiscal general que la duda planteada debe reconducirse al examen de la vulneración de la libertad sindical (art. 28.1 CE), pues es doctrina inconcusa del Tribunal Constitucional desde la STC 53/1982 que en el derecho a la libertad sindical está implícito el de igualdad de trato entre sindicatos. Ambas denuncias deben, por ello, examinarse de forma conjunta.

Se refiere a continuación la fiscal general al objeto y contenido de la Ley 30/2015. En este punto, reproduce literalmente lo dispuesto en los preceptos controvertidos. Recuerda asimismo, apelando a lo expresado en el preámbulo de la Ley 30/2015, que el sistema de formación profesional ha sido un modelo de gestión compartido entre las administraciones públicas (Administración General del Estado y comunidades autónomas) y las instituciones sociales. Cita al respecto la Ley 51/1980, básica de empleo; el Real Decreto 631/1993, por el que se regula el plan nacional de formación e inserción profesional; el Real Decreto 1046/2003, por el que se regula el sistema de formación profesional continua, el acuerdo de formación profesional para el empleo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 7 de febrero de 2006, que apuesta por un modelo integrado de formación para el empleo; y el Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que integra la formación ocupacional y la formación continua en un único modelo de formación profesional para el empleo.

El subsistema de formación profesional para el empleo se incorpora al marco legal vigente por el Real Decreto-ley 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y reforma de políticas activas de empleo; y el acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 29 de julio de 2015, recoge un compromiso con el desarrollo de medidas concretas en diversos ámbitos, incluida la voluntad de trabajar para transformar el sistema de formación profesional para el empleo sobre la base del diálogo social.

A continuación, el escrito de la fiscal general viene a reproducir lo señalado en el art. 6.1 de la Ley Orgánica de libertad sindical; reitera que la STC 147/2001 señala que el criterio de mayor representatividad se considera objetivo y razonable para establecer la participación de los representantes de los trabajadores en los organismos internacionales y desarrollar tareas de representación institucional, y reproduce literalmente lo recogido en el fundamento jurídico 4 de la STC 39/1986 (reiterado en el fundamento jurídico 4 de las SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 7/1990, de 18 de enero).

Con estos antecedentes, la fiscal general estima que la restricción de la participación a las organizaciones sindicales más representativas o representativas se acomoda a la doctrina del Tribunal Constitucional, pues esta considera que la participación institucional

es la participación ejercida en organismos públicos. En el supuesto planteado, las instituciones reguladas pertenecen al sector público estatal. Dicha participación requiere que venga delimitada a la defensa de los intereses generales y no los propios de las organizaciones que ostentan la representación, lo cual también acontece con la formación profesional de que se trata, pues las actividades de formación producen efectos más allá de los afiliados al sindicato, al estar dirigidas a todos los trabajadores. La participación institucional no deriva de que se concrete en funciones decisorias o consultivas, ni en el origen de los fondos de que se nutre el sistema sino, reitera, en la naturaleza pública de los organismos afectados y en la necesidad de defender en ellos los intereses generales y no los propios de la organización que ostenta la representación. Por ello, ninguna de las razones aducidas por el auto de planteamiento sería válida para excluir que, en el supuesto planteado, estemos ante un caso de participación institucional.

Concluye, por todo ello, solicitando que se dicte sentencia en la que se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

8. La representación del sindicato USO presentó el escrito de alegaciones en fecha 21 de diciembre de 2020.

En dicho escrito se argumenta que las funciones contempladas en los preceptos controvertidos no se encuadran en el ámbito de la representación institucional. La finalidad de la participación sindical en este concreto ámbito consiste, según señala USO, en colaborar para que se facilite al conjunto de los trabajadores la formación profesional necesaria, para lo que han de verse representados por sus sindicatos en la planificación y evaluación del sistema de formación profesional para el empleo, en la detección de necesidades formativas y en el diseño, programación y difusión de acciones formativas en el correspondiente ámbito de actuación. A todo ello deben tener acceso, en función de su representatividad, las organizaciones sindicales que no alcanzan la condición de más representativas y/o representativas, por no tratarse de funciones propias de la representación institucional. Lo contrario sería lesivo, en opinión de USO, de los arts. 14 y 28 CE.

Recuerda el sindicato que en la Ley Orgánica de libertad sindical se reservan una serie de funciones a los sindicatos «más representativos» y «representativos», que se vinculan a la llamada representación institucional, a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo, la promoción de elecciones, así como cualquier otra función representativa que se establezca. No existiría, según añade, ninguna justificación ni base legal para exigir el requisito de representatividad en la participación en materia formativa, pues la Ley Orgánica de libertad sindical no lo contempla en este concreto ámbito.

Afirma también el sindicato que debe aplicarse en el ámbito formativo el criterio de proporcionalidad, en cuanto criterio no discriminatorio. La exigencia del plus de representatividad fomentaría la afiliación a aquellos sindicatos a los que está abierta la participación en materia de formación profesional, e incidiría, por ello, en el orden competitivo, situando a estas organizaciones en una posición de superioridad. Afectaría, por ello, a la libertad sindical en sus dos vertientes, individual y colectiva.

Se argumenta, asimismo, que el sistema de formación profesional se financia con dinero público y con las cuotas que aportan todos los trabajadores, afiliados o no a los sindicatos más representativos, por lo que son los intereses del conjunto de los trabajadores los que deben prevalecer sobre los particulares de los sindicatos, sean o no más representativos, en provecho de las expectativas para las que se promueve el fenómeno de la formación profesional. Sostiene también que todos los trabajadores contribuyen con las aportaciones del 0,10 por 100 de sus cotizaciones a la financiación de un sistema formativo en el que solamente se permite colaborar a los sindicatos más representativos, lo que habilita a estos administrar las aportaciones efectuadas por los afiliados de USO, así como las de los no afiliados a ningún sindicato.

Señala, finalmente, USO que la realidad demuestra que los aspectos relacionados con la formación son claves para el crecimiento afiliativo y el acceso de los sindicatos a colectivos que tradicionalmente no se afilian. Recuerda que USO es la tercera fuerza sindical a nivel nacional por lo que ostenta el carácter de notoria y suficiente implantación nacional, lo que justifica su participación en el ámbito de la formación profesional.

9. Por providencia de 9 de abril de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y alegaciones de las partes.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y se dirige contra los artículos 1.2; 5.1, párrafo segundo; 10.2 a) y b); 11.1; 13 (en concordancia con el art. 10.2); 21.1; 25.1; 26.1; disposición adicional primera; disposición final cuarta y disposición final quinta, apartados primero y segundo 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. Todos estos preceptos son cuestionados exclusivamente en los concretos incisos que restringen el ejercicio de determinadas funciones consultivas o cooperativas a las «organizaciones sindicales más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación».

La Ley 30/2015 acomete, según se señala en su preámbulo, «una reforma integral del sistema» de formación profesional para el empleo en virtud de la cual, y en lo que al presente proceso constitucional interesa, «los agentes sociales dejan de participar en la gestión de los fondos y en la impartición de la formación como lo hacían hasta la fecha, dejando este papel a las entidades que imparten formación profesional y que desarrollarán esta tarea en un nuevo entorno más competitivo». Se modifica así el régimen que se venía aplicando hasta la fecha, en el que los agentes sociales aparecían como beneficiarios de subvenciones públicas destinadas a ejecutar las acciones formativas. En la nueva regulación, según concreta el preámbulo de la Ley, «[e]l papel de los agentes sociales en el sistema es objeto de modificaciones de calado: se impulsa su liderazgo y el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el diseño estratégico, en la planificación, programación, difusión, control, seguimiento y evaluación de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados. Se trata de hacer el mejor aprovechamiento posible de la experiencia y conocimiento que puede aportar su cercanía al tejido productivo mediante una contribución que representará, de hecho, una de las grandes fortalezas del nuevo sistema de formación profesional para el empleo, al tiempo que se promueven diferentes espacios y formas de participación y colaboración de otros agentes sociales».

En el auto de planteamiento, el órgano judicial considera que la atribución del ejercicio de funciones meramente consultivas y de colaboración incluidas en el nuevo sistema a las «organizaciones sindicales más representativas» o «representativas en el correspondiente ámbito de actuación» puede vulnerar los arts. 14 y 28 CE. La Sala reconoce que el criterio de la mayor representatividad está admitido por la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo, pero estima que esa preferencia del legislador por unos sindicatos –los más representativos– frente a otros que no logran una determinada representatividad debe responder, conforme a esa misma doctrina, a una justificación objetiva y razonable, es decir, no arbitraria. Entiende, en particular, que dicha preferencia solo resulta constitucionalmente admisible en el ámbito específico de la «representación institucional», a que se refieren los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de libertad sindical [en adelante LOLS], en cuanto en ese ámbito la diferencia de trato responde a un dato objetivo: la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación.

Considera, asimismo, el órgano judicial que las funciones que en los preceptos controvertidos se reservan a los sindicatos que ostentan esa superior representatividad no se incluyen en el ámbito propio de la mencionada representación institucional, dado que se trata de funciones de naturaleza meramente consultiva y de participación en el funcionamiento del sistema de formación profesional para el empleo, con la particularidad de que la financiación de dicho sistema se nutre, entre otros medios, de cuotas de todos los trabajadores, independientemente de su afiliación sindical (art. 6 de la Ley 30/2015). Por ello, el auto considera que ha de resultar admisible que un sindicato de notoria implantación a nivel nacional pueda participar en las labores de consulta y planificación diseñadas en la Ley 30/2015, pues la planificación estratégica de la formación profesional para el empleo, la detección de necesidades, el análisis prospectivo y «las demás cuestiones previstas» en los artículos cuestionados de la citada ley no se integran en el ámbito de la representación institucional, que es el concreto sector en el que la atomización sindical puede perjudicar la eficaz defensa de los intereses de los trabajadores.

Como de forma detallada se ha expuesto en los antecedentes, el abogado del Estado ha solicitado la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, al considerar que esta no contiene una verdadera duda de constitucionalidad, que, de existir dicha duda, no es propia del órgano judicial y que no hay contenido argumental específico, en el auto de planteamiento, en relación con cada uno de los preceptos que resultan cuestionados. Subsidiariamente, interesa la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad al entender que la diferenciación establecida por el legislador entre distintos sindicatos resulta acorde con la doctrina de este tribunal sobre la libertad sindical. Por su parte, la fiscal general del Estado ha interesado la desestimación de la cuestión por los argumentos que han sido expuestos en los antecedentes.

2. Examen de los presupuestos procesales.

Con carácter previo al examen de fondo, procede efectuar las siguientes consideraciones de carácter general sobre el cumplimiento de los presupuestos procesales:

A) Hemos de pronunciarnos, en primer lugar, sobre los óbices procesales planteados por el abogado del Estado.

a) Afirma el abogado del Estado que el auto de planteamiento no contiene una verdadera duda de constitucionalidad por cuanto, en su opinión, el órgano judicial se limita a proponer que se reconstruyan los preceptos legales cuestionados, propugnando, en concreto, la sustitución del criterio de «mayor representatividad» por un concepto novedoso, el de notoria implantación nacional, de carácter indeterminado.

En ningún caso la lectura del auto de planteamiento permite extraer dicha conclusión. El referido auto se limita a concluir que la reserva de funciones colaborativas y consultivas del sistema de formación profesional en favor de los sindicatos más representativos o representativos en el correspondiente ámbito de actuación excede de las previsiones constitucionales y determina que se excluya indebidamente de dicha participación a un sindicato, Unión Sindical Obrera, que, a criterio del órgano judicial, ostenta una notoria implantación nacional. Con esta argumentación el auto de planteamiento se limita a explicitar el efecto discriminatorio que, en su opinión, determina la contradicción de las normas legales cuestionadas con los arts. 14 y 28 CE, exteriorizando, de ese modo, la correspondiente duda de constitucionalidad. Ningún reproche puede dirigirse, por tanto, al auto de planteamiento por esta razón.

b) Es claro, asimismo, que el órgano judicial no se ha limitado, frente a lo que afirma el abogado del Estado, a remitirse, sin más, a las dudas expresadas por la parte recurrente en el proceso *a quo*, sino que, tal y como exige la doctrina de este tribunal (por todas, STC 57/2018, de 24 de mayo, FJ 5), ha manifestado y argumentado su propia duda de constitucionalidad. El hecho de que esta coincida con la previamente

consignada en la demanda por el sindicato USO no significa que no sea asumida como propia. Lo relevante, en este punto, es que no hay una mera remisión a las alegaciones de la parte actora sino un contenido argumental que, en todo momento, se articula como criterio de la propia Sala.

c) Finalmente, es cierto, como señala el abogado del Estado, que el auto de planteamiento enumera los preceptos de la Ley 30/2015 que resultan cuestionados y, sin argumentar nada específico en relación con cada uno de ellos, les reprocha de forma conjunta la indebida utilización del criterio diferenciador de la mayor representatividad o de la representatividad en el correspondiente ámbito de actuación. No obstante, esa circunstancia no significa que el auto de planteamiento carezca de contenido argumental suficiente. Lo que se deduce de la citada resolución judicial es que se dirige un reproche común a todos los preceptos de la Ley 30/2015 que utilizan dicho criterio distintivo, reproche basado, fundamentalmente, en dos argumentos: que todos ellos contemplan funciones cooperativas o consultivas que no forman parte del ámbito de la participación institucional y que estamos ante un sistema financiado con cuotas de formación pagadas por los trabajadores con independencia de su concreta afiliación sindical. El carácter común o estructural del reproche que se hace a los preceptos cuestionados no ha de conducir, por ello, a la inadmisión de la cuestión sino a enjuiciar aquellos desde ese mismo planteamiento estructural, en coherencia con el contenido argumental o carga alegatoria del auto de planteamiento [específicamente en relación con la cuestión de inconstitucionalidad, por todas, SSTC 92/2017, de 6 de julio, FJ 2 b), y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 2 a)].

Procede, en consecuencia, rechazar la solicitud de inadmisión formulada por el abogado del Estado.

B) Al margen de los óbices expresamente planteados por las partes, ha de recordarse que la concurrencia de los requisitos procesales exigidos por el art. 35 LOTC puede ser examinada no solo en el trámite de admisión previsto en el art. 37 LOTC, sino también en la sentencia que ponga fin al proceso constitucional (entre otras muchas, STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 2) y este examen, en tanto que afecta a los presupuestos de admisión, es una cuestión de orden público procesal que puede efectuarse de oficio por el Tribunal (STC 98/2022, de 12 de julio, FJ 2, y las que allí se citan).

En particular, son condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad que los preceptos cuestionados resulten «aplicables al caso» (juicio de aplicabilidad) y que de su «validez dependa el fallo» (juicio de relevancia), tal y como exigen los arts. 163 CE y 35 LOTC. Es esta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto, lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad establecida en la Constitución [art. 162.1 a)] y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 32.1) (por todas, STC 126/2022, de 11 de octubre, FJ 2).

La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en un recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales planteado por el sindicato USO contra determinados preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que es la norma con rango legal que constituye el objeto propio de la cuestión aquí planteada. En supuestos como el presente, en que la cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en procedimientos de impugnación directa de normas reglamentarias que vienen a desarrollar las concretas disposiciones legales cuestionadas, la doctrina de este tribunal ha reiterado que se da cumplimiento a los juicios de aplicabilidad y relevancia, exigidos por el art. 35.1 y 2 LOTC «siempre que el proceso *a quo* no puede resolverse sin despejar las dudas de constitucionalidad que afectan a dichas disposiciones legales, y siempre que, asimismo, la exteriorización del juicio de relevancia por parte del órgano judicial ponga de relieve la conexión entre los

preceptos reglamentarios ante él impugnados y estas últimas» (por todas, STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 1).

En el presente caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el fundamento jurídico 3 del auto de planteamiento, ha exteriorizado el juicio de aplicabilidad y relevancia con un razonamiento general. Sostiene que las normas reglamentarias impugnadas en el proceso judicial por el sindicato USO son plasmación prácticamente literal de los preceptos de la Ley 30/2015 sobre los que versa la duda de constitucionalidad. Afirma, en todo caso, que dichas normas legales son las que sirven para dar cobertura normativa a las disposiciones reglamentarias impugnadas. Concurriría, por ello, la conexión regulatoria exigida en nuestra doctrina para considerar cumplido el requisito de relevancia para el resultado del proceso, pues la aplicación de la norma reglamentaria implicaría indisolublemente la de la ley que desarrolla.

La parquedad de esta argumentación exige que este tribunal contraste por sí mismo los preceptos reglamentarios que fueron impugnados por el sindicato USO con los preceptos legales que son objeto de la duda de constitucionalidad, a efectos de determinar si realmente existe la correspondiente conexión normativa. De ese contraste resulta que, aunque es cierto que tanto los preceptos de la Ley 30/2015 que han sido cuestionados como las normas del Real Decreto 694/2017 que fueron impugnadas ante el Tribunal Supremo contienen, sin excepción, referencias a las organizaciones sindicales más representativas o representativas en el correspondiente ámbito de actuación, no concurre entre todos ellos, al menos *prima facie* y sin necesidad de una mayor explicitación de los juicios de aplicabilidad y relevancia, la conexión normativa alegada, pues no todos los preceptos legales que han sido cuestionados sirven para dar cobertura o habilitación a las normas reglamentarias que constituyen el objeto del proceso contencioso-administrativo.

Así, la conexión normativa entre la Ley 30/2015 y los preceptos reglamentarios de desarrollo a que alude el auto de planteamiento puede apreciarse en los preceptos siguientes:

(i) Los arts. 2.1, párrafo segundo; 2.2 y 2.3, párrafo primero del Real Decreto 694/2017 se refieren a la planificación y evaluación general del sistema de formación para el empleo, por lo que tienen cobertura directa en los cuestionados arts. 5.1 y 21.1 de la Ley 30/2015, relativos al escenario plurianual y al plan anual de evaluación de la calidad del sistema.

(ii) Los arts. 20.2; 21.2; 22.2 y, por remisión, 35.1 a) y b) del referido Real Decreto regulan los distintos tipos de programas de formación que han de desarrollar las administraciones públicas en el ámbito de la oferta formativa para trabajadores ocupados, por lo que tienen su cobertura directa en los arts. 10.2 a) y b) y, por remisión, 13 de la Ley 30/2015, que regulan precisamente la oferta formativa para trabajadores ocupados.

(iii) Los arts. 24.1, párrafo primero, 26.2 y, por remisión, 35.1 a) y b) de la norma reglamentaria, relativos a la oferta formativa para trabajadores desempleados, tienen su cobertura directa en los arts. 11.1 y, nuevamente por remisión, 13 de la Ley 30/2015, que se refieren justamente a esa materia.

(iv) El art. 36 del Real Decreto 694/2017 relativo a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, tiene cobertura directa, a su vez, en el art. 25.1 de la Ley 30/2015, que se ocupa de la referida fundación.

(v) El art. 37.2, en concordancia con la disposición transitoria segunda, del Real Decreto 694/2017 tiene cobertura directa en el art. 26 de la Ley 30/2015, relativo a las estructuras paritarias.

También puede considerarse justificada la conexión normativa de los preceptos reglamentarios ya citados con la disposición final cuarta de la Ley 30/2015, en cuanto esta modifica el art. 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, para referirse a las diversas funciones que corresponden a las organizaciones sindicales más representativas en el sistema de formación profesional para el empleo.

No ocurre, sin embargo, lo mismo con la disposición adicional primera y la disposición final quinta de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. Estos preceptos legales, a los que se extiende la cuestión de inconstitucionalidad, no tienen, en atención a su contenido, una conexión normativa directa con las normas reglamentarias objeto del pleito judicial, o, al menos, esa conexión no resulta, sin más, de la alegada relación general de habilitación o cobertura respecto de la norma reglamentaria de desarrollo. Así:

a) La disposición adicional primera de la Ley 30/2015, se refiere al «[a]poyo a pequeñas y medianas empresas». Señala este precepto que «[l]os servicios públicos de empleo, con la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas o representativas en sus respectivos ámbitos sectoriales y territoriales, promoverán las iniciativas necesarias para facilitar y generalizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la formación de sus trabajadores. A tal fin, deberán prestarles asesoramiento y poner a su disposición la información necesaria acerca de las distintas iniciativas de formación profesional para el empleo y de las entidades formativas existentes para su impartición».

Como puede observarse, el precepto se refiere al apoyo que las organizaciones sindicales más representativas pueden prestar a las pequeñas y medianas empresas para que estas accedan a la formación de sus trabajadores. Estamos, por ello, ante un precepto legal que se ubica, dentro del sistema general de formación profesional para el empleo, en el ámbito de la formación programada por las propias empresas, esto es, de la formación que estas han de prestar a sus trabajadores asalariados, y que opera como norma especial para el asesoramiento de la pequeña y mediana empresa (norma especial que ya existía, por cierto, en la regulación precedente, en concreto en el art. 19.2 del ya derogado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo). Ninguno de los preceptos reglamentarios que fueron impugnados por USO ante el Tribunal Supremo tiene soporte aparente en esta norma especial de la disposición adicional primera de la Ley 30/2015.

b) La disposición final quinta de la Ley 30/2015 es cuestionada en sus apartados «uno» y «dos». Estos dos apartados contienen una reforma de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, en concreto del art. 21 y de la disposición adicional duodécima.

(i) El art. 21 de la Ley 20/2007 regula la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos (aspecto sobre el que no versa la duda de constitucionalidad) y solo en su apartado tercero contiene una referencia a la participación de las organizaciones sindicales «más representativas» en relación con cuatro ámbitos concretos: la «representación institucional» [letra a)], el diseño de «políticas públicas que incidan sobre el trabajador autónomo» [letra b)], el «diseño de programas públicos dirigidos a los trabajadores autónomos» [letra c)] y «[c]ualquier otra función que se establezca legal o reglamentariamente» [letra d)]. Como puede observarse, aunque alguno de estos apartados alude al diseño de políticas o programas públicos, lo hace con carácter general. Ninguno de ellos se refiere específicamente a la formación profesional para el empleo. No se aprecia, por tanto, la conexión directa que el órgano judicial invoca en el auto de planteamiento en relación con el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que desarrolla exclusivamente el sistema de formación profesional para el empleo previsto en la Ley 30/2015.

(ii) A su vez, la disposición adicional duodécima de la Ley 20/2007 se refiere (en la redacción dada a su párrafo primero por la disposición final quinta de la Ley 30/2015) a la «realización» de «programas permanentes» de formación de trabajadores autónomos en materia de riesgos laborales, ámbito normativo que tampoco guarda correlación directa con ninguno de los preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que fueron impugnados por USO en el pleito a quo. En todo caso, no puede apreciarse, sin mayor argumentación al respecto, que esta disposición legal, situada fuera del marco de la Ley 30/2015, sirva de cobertura normativa de las referidas normas reglamentarias.

De todo lo expuesto se infiere que ha de inadmitirse parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional primera y la disposición final quinta de la Ley 30/2015, al no estar suficientemente justificados, en relación con dichos preceptos, los juicios de aplicabilidad y relevancia.

3. Consideraciones preliminares sobre el objeto del proceso.

En relación con el objeto del proceso, han de hacerse las siguientes consideraciones preliminares:

a) Para una mejor comprensión del enjuiciamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, conviene explicar, de modo sintético y con carácter preliminar, el rol que cumple en nuestro ordenamiento jurídico el sistema de formación profesional para el empleo y, más concretamente, el juego que, dentro de dicho sistema, tienen los concretos preceptos objeto de este proceso constitucional.

Como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 3, la «formación profesional» es un «concepto unitario» que «trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral». No obstante, su específica articulación en nuestro ordenamiento jurídico «cubre una multiplicidad de figuras con perfiles propios y diferenciados».

En particular, como señalamos en las SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 3, y 123/2014, de 21 de julio, FJ 3, dentro del concepto genérico de «formación profesional» encontramos dos vertientes distintas. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten en ciclos formativos dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. En cambio, la formación profesional para el empleo, que engloba la antigua formación ocupacional y continua, forma parte del ámbito laboral y se dirige a la emisión de los correspondientes certificados de profesionalidad. En nuestra STC 39/2021, de 18 de febrero, FJ 2, definimos, más precisamente, la formación profesional para el empleo como el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial.

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, se desenvuelve en este segundo ámbito. Según se afirma en su preámbulo, pretende acometer una reforma integral del sistema de formación profesional para el empleo para poner fin a las «debilidades e ineficiencias» que caracterizaban al modelo hasta entonces vigente, contenido en el derogado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Entre esas debilidades, el preámbulo de la Ley identifica expresamente, al hilo del diagnóstico realizado por la mesa de diálogo social en el acuerdo de formación para el empleo del año 2006, una «definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema». En relación con dichos agentes, el primero de los preceptos cuestionados (art. 1.2) contiene una declaración general según la cual el sistema en su conjunto se asienta en la «acción coordinada, colaborativa y cooperativa entre la administración general del Estado, las comunidades autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y los demás agentes que intervienen en el mismo para garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación, respetando el marco competencial existente».

Más concretamente, y en lo que a este proceso constitucional interesa, una de «las principales ineficiencias identificadas en el sistema» es, según añade el preámbulo, «la falta de una adecuada anticipación de las necesidades y la planificación de la actividad formativa». En dicho ámbito se desenvuelve el también cuestionado art. 5 de la Ley, que prevé la aprobación de un escenario plurianual de planificación estratégica que incorpore las tendencias y previsiones económicas y permita identificar los objetivos de atención

prioritaria, así como los indicadores para su evaluación, con la participación, entre otros, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

En lo que se refiere a las «iniciativas de formación profesional», el capítulo III de la Ley pretende afrontarlas con un «nuevo enfoque» en el que predomine la formación que programa la empresa para sus propios trabajadores. La «formación programada por la empresa» está «llamada a ser la herramienta principal para ofrecer una respuesta inmediata a las necesidades cambiantes de los sectores y reforzar su capacidad de innovación». Hay que reseñar que la presente cuestión no se refiere a ningún precepto incluido en esta modalidad principal de formación.

Dentro del capítulo III, la Ley 30/2015 también prevé que las distintas administraciones, en sus respectivos ámbitos competenciales y en lo no previsto en el marco de la empresa, completen «la oferta formativa con su propia programación» y ello tanto para los trabajadores ocupados como para los trabajadores en situación de desempleo. Estas modalidades complementarias de oferta formativa sí están afectadas por la presente cuestión de inconstitucionalidad, ya que los arts. 10, 11 y 13 de la Ley prevén la intervención consultiva o cooperativa de las organizaciones sindicales más representativas, o de las estructuras paritarias creadas por estas de acuerdo con lo dispuesto en el también cuestionado art. 26 de la Ley, en el diseño, programación y difusión de la oferta formativa que está a cargo de las administraciones públicas.

En el ámbito de la evaluación del sistema, el art. 21.1 de la Ley resulta cuestionado en cuanto prevé la participación, entre otros sujetos, de las organizaciones sindicales más representativas en la elaboración de un plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, cuyas conclusiones y recomendaciones deberán dar lugar a la incorporación de mejoras en su funcionamiento.

Por su parte, al regular los órganos de gobernanza general del sistema, la Ley 30/2015 reforma la hasta entonces denominada Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, que pasa denominarse (tal y como señala la disposición adicional quinta de la Ley por remisión al art. 25) Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. El objeto principal de esta concreta innovación normativa es asegurar que la representación de la Administración General del Estado en el patronato de dicha fundación, perteneciente al sector público estatal, sea mayoritaria, tal y como dispone el cuestionado art. 25 de la Ley. Este también exige, y por tal razón resulta cuestionado en este proceso, que en dicho patronato participen asimismo, junto a otros sujetos, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Por su parte, la disposición final cuarta de la Ley modifica, como ya se ha anticipado, el art. 26 de la Ley de empleo para ajustar las declaraciones generales que este precepto contiene sobre el sistema de formación profesional para el empleo al contenido de la propia Ley 30/2015, con inclusión de las consiguientes referencias al papel de las «organizaciones sindicales más representativas». En particular, el apartado 3 del art. 26 de la Ley de empleo, en la redacción dada por esta disposición final, prevé la «consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas» por parte de las administraciones públicas competentes a efectos de «decidir la implantación progresiva de un cheque formación para trabajadores desempleados».

Finalmente, se hace necesaria, para la mejor inteligencia de nuestro posterior enjuiciamiento, una sintética referencia a la financiación del sistema y consiguiente gestión económica de los fondos de formación profesional. Conforme al art. 6 de la Ley el sistema se financia con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, de acuerdo con las previsiones de la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio, así como con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto de la Agencia Española de Empleo y con los fondos propios que las comunidades autónomas puedan destinar en el ejercicio de su competencia. Igualmente, las acciones del sistema de formación profesional para el empleo pueden ser objeto de cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas.

En cuanto a la gestión económica de los fondos, la ley opta de «manera inequívoca», según señala su preámbulo, por «la concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos», estableciendo el principio de libre concurrencia como «rasgo básico transversal a la gestión de la financiación por parte de todas las administraciones competentes en materia de formación profesional», tal y como había recomendado el informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo correspondiente al año 2010. Es de reseñar que en este punto se produce un cambio significativo en relación con la intervención de las organizaciones sindicales. Con la Ley 30/2015, estas dejan de ser destinatarias directas de subvenciones en materia de formación, si bien pueden participar indirectamente en los correspondientes procedimientos de concurrencia competitiva a través de centros o entidades de formación acreditados que estén vinculados a ellas.

b) Una vez explicado el objeto normativo sobre el que se proyecta nuestro enjuiciamiento, ha ponerse de manifiesto que durante la tramitación de la presente cuestión de inconstitucionalidad ha entrado en vigor la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional, cuya disposición derogatoria única señala expresamente, en su apartado segundo, que «[q]uedan derogadas cuantas disposiciones 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 se opongan a lo establecido en la presente ley».

Aunque no corresponde a este tribunal determinar los efectos que dicha disposición derogatoria puede tener en relación con la vigencia de los distintos preceptos de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, no puede ignorarse que la presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso judicial en el que se impugna directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa una disposición de carácter general (el ya citado Real Decreto 694/2017), por lo que la eventual derogación de alguna de las normas legales cuestionadas podría tener una incidencia sobrevenida sobre la subsistencia del objeto del proceso constitucional (por todas, STC 169/2023, de 22 de noviembre, FFJJ 2 y 3).

La pretensión de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, es que las dos vertientes ya aludidas de la formación profesional, la que se desarrolla dentro del sistema educativo y la que tiene lugar dentro del ámbito laboral (que es, como se ha explicado, la única que constituye el objeto de este proceso, en cuanto regulada específicamente en la Ley 30/2015), respondan a una perspectiva integrada, de modo que una y otra configuren sus contenidos en función de unos mismos criterios rectores de la capacitación profesional. Como señala el preámbulo de la Ley Orgánica 3/2022, se trata de «[l]lograr una cualificación y recualificación permanente de toda la población, desde los jóvenes antes de abandonar la escolaridad obligatoria hasta el final de la trayectoria profesional» lo que requiere «un sistema integral de formación profesional», especialmente a efectos de que el contenido de la formación sea «acreditable, acumulable y capitalizable», generando los correspondientes itinerarios formativos. A tal efecto, una de las finalidades de la norma es crear una sola red que integre los centros de formación del sistema educativo y los que imparten la formación profesional en el ámbito laboral.

En realidad, la pretensión de integrar bajo un mismo prisma todo el ámbito de la formación profesional, tanto la que se desarrolla en el ámbito educativo como en el laboral, no es novedosa, pues a esa misma finalidad atendía ya la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la formación profesional. La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo se limita a sustituir ese marco general preexistente por otro distinto. Por ello, la única disposición con rango de ley que deroga expresamente y en su totalidad es la citada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio (disposición derogatoria única, apartado primero).

En cambio, la derogación de los preceptos que integran la Ley 30/2015 se produce solo en cuanto «se opongan a lo establecido» en la propia Ley Orgánica 3/2022. En la

medida en que este efecto derogatorio parcial queda abierto a interpretación, la propia disposición derogatoria segunda, apartado segundo, de la Ley Orgánica 3/2022 insta al Gobierno a la modificación de «las disposiciones 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 que se vean afectadas por esta disposición derogatoria». Es claro que, en tanto no se efectúe esa modificación normativa, los efectos derogatorios sobre la Ley 30/2015 producidos por la Ley Orgánica 3/2022 no pueden ser claramente concretados, por lo que, en línea de principio, el conjunto de sus preceptos ha de considerarse vigente en tanto la contradicción con la Ley Orgánica 3/2022 no resulte inmediata o manifiesta.

Pues bien, un examen general de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, permite considerar, a los solos efectos de entender que pervive el objeto del presente proceso constitucional, que ninguno de los preceptos legales afectados por la cuestión de inconstitucionalidad planteada puede entenderse manifiestamente derogado por la citada ley orgánica. En lo que se refiere, en particular, al sistema de formación profesional para el empleo, las normas contenidas en la Ley Orgánica 3/2022 aluden expresamente a la integración de la red de centros del sistema educativo con la red de centros y entidades autorizadas para formación profesional para el empleo. También se ocupa expresamente de la regulación de los centros y entidades acreditadas para impartir acciones de formación profesional para el empleo. Las disposiciones de la Ley Orgánica 3/2022 tienen, asimismo, incidencia en la homologación de las capacitaciones profesionales de los trabajadores. Sin embargo, ninguno de estos contenidos normativos se refiere directamente a las materias objeto de la presente cuestión. Asimismo, tampoco se observa que ninguno de los preceptos de la citada ley orgánica que expresamente aluden a las organizaciones sindicales más representativas (arts. 6, 59, 89, 91, 110, 113, 114 y 117) resulten manifiestamente incompatibles con las previsiones de los preceptos de la Ley 30/2015 que son cuestionados en el presente proceso.

Ha de considerarse, en definitiva, que subsiste el objeto del proceso constitucional.

4. Doctrina aplicable.

A) Posición constitucional de los sindicatos y derecho de libertad sindical.

El art. 7 CE atribuye a los sindicatos la «defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios», y le confiere, como elemento indispensable, la libertad para su creación y su actividad «dentro del respeto a la Constitución y a la ley». El precepto aparece situado en el título preliminar del texto constitucional, lo que convierte a los sindicatos en uno de los pilares básicos del sistema político, y les otorga una función institucional que va más allá de la que deriva de la propia afiliación y del peso efectivo de cada organización sindical, en las tareas de defensa y gestión de los derechos e intereses colectivos de los trabajadores.

Nuestra doctrina ha puesto de relieve que la Constitución ha consagrado al sindicato como «un elemento clave dentro de la configuración de nuestro Estado como Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), al incluir su reconocimiento en el art. 7 del título preliminar», afirmando que «su especial ubicación en el texto fundamental realza la consideración del sindicato como uno de los soportes institucionales básicos de la sociedad para la defensa, protección y promoción de los intereses colectivos de los trabajadores». Es por ello que los sindicatos han sido calificados por la doctrina constitucional «no solo como piezas económicas y sociales indispensables para la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (STC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 5), sino, lo que es más importante, como organismos básicos del sistema político (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 11), como formaciones sociales con relevancia constitucional (STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 3), y, en definitiva, como una institución esencial del sistema constitucional español (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 3)» (STC 8/2015, de 22 de enero, FJ 2).

El art. 28.1 CE reconoce, por su parte, el derecho fundamental a la libertad sindical, estableciendo que todos tienen derecho a sindicarse libremente y que dicha libertad

comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección sin que nadie pueda ser obligado a afiliarse a un sindicato. La libertad sindical incluye además, como contenido esencial, el derecho a que los sindicatos fundados realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, es decir, a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñen el papel y las funciones que a los sindicatos de trabajadores atribuye el art. 7 de la Constitución (SSTC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 3; 11/1998, de 13 de enero, FJ 4, y 60/1998, de 16 de marzo, FJ 1). La libertad sindical implica pues la libertad en el ejercicio de la acción sindical, esto es, de aquellos medios de acción que contribuyan a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que está llamado en el propio texto constitucional (STC 30/1992, de 18 de marzo, FJ 3).

B) Necesidad de conciliar la igualdad de trato a los sindicatos con el principio de promoción del hecho sindical.

Desde sus primeros pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha venido poniendo de manifiesto que la actuación estatal en relación con las organizaciones sindicales ha de respetar la libertad sindical, que comprende tanto el derecho a la no injerencia o intromisión de los poderes públicos en su actividad, como el derecho a no ser discriminados entre sí por parte de tales poderes públicos, de modo arbitrario o irrazonable (SSTC 147/2001, de 27 de junio, FJ 3, y 118/2012, de 4 de junio, FJ 4). En esta segunda vertiente, nuestra doctrina se ha venido caracterizando, desde los primeros pronunciamientos sobre la materia, por los siguientes rasgos definitorios:

a) La existencia de un trato discriminatorio entre organizaciones sindicales puede resultar contraria a los arts. 28.1 CE y 14 CE, preceptos que deben ser examinados, a estos efectos, de manera conjunta (SSTC 65/1982, de 10 de noviembre, FJ 1, 23/1983, de 25 de marzo, FJ 2; 99/1983, de 16 de noviembre, FJ 2, y 20/1985, de 14 febrero, FJ 2). Así se deriva, igualmente, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la materia (sentencias de 27 de octubre de 1975, asunto *Sindicato Nacional de la Policía Belga c. Bélgica* y de 6 de febrero de 1976, asunto *Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras c. Suecia*) (SSTCC 188/1995, FJ 6; 147/2001, FJ 3, y 118/2012, FJ 4).

b) No obstante, un tratamiento plenamente igualitario de los sindicatos podría comprometer el ejercicio efectivo de las funciones de relevancia constitucional que el art. 7 CE encomienda a estas organizaciones como «soportes institucionales básicos de la sociedad para la defensa, protección y promoción de los intereses colectivos de los trabajadores» [vid. *supra*, letra A)]. Existe, así, dentro del propio texto constitucional, una tensión entre la exigencia de igualdad de trato a los sindicatos derivada de los arts. 14 y 28 CE y el principio de «promoción del hecho sindical». De acuerdo con nuestra doctrina, nos encontramos ante «dos principios derivados del texto constitucional, cuya compatibilidad es preciso garantizar: en primer lugar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos, derivado del art. 28.1 de la Constitución (en relación con el 14); en segundo, el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero. En la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites, [...] en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se vería perjudicada por una atomización sindical» (por todas, STC 98/1985, de 29 de julio, FJ 7).

Por otro lado, el concepto legal de mayor representatividad es una manifestación de la «legislación de apoyo» al hecho sindical que se deriva del compromiso de los poderes públicos con la igualdad sustancial (art. 9.2 CE). Y se concreta en la capacidad del sindicato que reúne la singular posición jurídica de la mayor representatividad de colaborar en el desarrollo de proyectos de regulación y gestión de las relaciones laborales que tutelen el trabajo asalariado, lo que acomete con los medios de acción colectiva que el ordenamiento pone a disposición del sindicato para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 7 CE). La opción de mayor

representatividad trasciende así la noción de representación voluntaria ligada al hecho asociativo, para asumir un rol institucional, como representación colectiva del conjunto de trabajadores de todas las ramas y territorios, sobre la base del dato objetivo de la audiencia electoral, el consenso mayoritario sobre determinadas opciones sindicales que certifica el voto de los trabajadores, afiliados o no a estas centrales sindicales, merced al cual se haya conseguido superar al menos el 10 por 100 de los miembros de comités de empresa y delegados de personal y de las juntas de personal en el empleo público elegidos a nivel estatal o autonómico (art. 6 y 7 LOLS).

Es por ello por lo que «la promoción de un cierto modelo sindical, en que se potencie la existencia de sindicatos fuertes, en contraposición a un sistema de atomización, puede ser una finalidad legítima desde el punto de vista del art. 14 CE, así como desde el punto de vista del art. 7 CE, por garantizar una más incisiva acción de los sindicatos para el cumplimiento de sus fines. Es concorde esta finalidad con valores que la propia Constitución ha consagrado y, por tanto, puede ser legítimo introducir diferencias de trato por esa causa, siempre que no sea desproporcionado el resultado por restringir el núcleo esencial de la libertad sindical, o por entorpecer en exceso el libre funcionamiento de los sindicatos, sometiéndolos a trabas o a controles» (STC 75/1992, de 14 de mayo, FJ 3).

c) La necesidad de conciliar la igualdad de trato de los sindicatos con la necesaria «promoción del hecho sindical», evitando una «atomización» que impida el eficaz ejercicio de las funciones de relevancia constitucional encomendadas a los sindicatos en el art. 7 CE, determina, en definitiva, en nuestra doctrina, que el legislador pueda establecer diferencias de trato entre sindicatos siempre que estén basadas en criterios objetivos y razonables. Por ello, el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos se vulnera cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, lo que debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de adecuación entre los medios empleados y la finalidad perseguida (SSTC 20/1985, de 14 de febrero, FJ 2). Como señala la STC 147/2001, en el marco de un problema de límites, las diferencias de trato entre los sindicatos tienen que cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación y razonabilidad (FJ 3).

d) A la hora de realizar el referido juicio de razonabilidad, tal y como venimos señalando ya desde la STC 53/1982, de 22 de julio, FJ 3, no corresponde a este tribunal determinar si el criterio utilizado por el legislador «es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más acorde con la Constitución, lo cual entrañaría juicios de valor o de preferencia que este tribunal no puede jamás emitir, sino tan solo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario, o si por el contrario es razonable y objetivo».

C) La mayor representatividad como criterio objetivo de diferenciación entre sindicatos.

a) Uno de los criterios que este tribunal ha venido considerando válido, con los matices que se dirán, para establecer un trato diferencial entre sindicatos sin merma de los derechos reconocidos en los arts. 14 y 28 CE es el de la mayor representatividad. Y ello en la medida de que se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios, y porque la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE), finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE (por todas, STC 147/2001, FJ 3).

b) Ahora bien, que el concepto de mayor representatividad sea un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido *a priori* para establecer diferencias de trato entre sindicatos, no significa que cualquier regulación apoyada en él haya de reputarse como constitucionalmente legítima. Resulta necesario analizar la finalidad y efectos de la

medida y las razones que han llevado al legislador a considerar conforme con las exigencias constitucionales conferir determinadas facultades a los sindicatos más representativos.

Así, en coherencia con el origen del concepto de representatividad, consignado en el art. 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el criterio de la mayor representatividad se ha considerado objetivo y razonable para establecer la participación de los representantes de los trabajadores en los organismos internacionales y desarrollar tareas de representación institucional (informe 36, caso núm. 190, párrafo 195 del comité de libertad sindical del consejo de administración de la OIT y SSTC 53/1982, de 22 de julio, y 65/1982, de 10 de noviembre) y también se ha estimado como un criterio válido para constatar la significación de las organizaciones que aspiren a desarrollar actividades que produzcan efectos más allá de sus afiliados, como la negociación colectiva de eficacia general (SSTC 73/1984, de 27 de junio, 98/1985, de 29 de julio). Asimismo, otras facultades de las organizaciones más representativas, tales como la posibilidad de promover elecciones sindicales (STC 164/1993, de 18 de mayo), gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (STC 263/1994, de 3 de octubre) o contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (STC 188/1995, de 18 de diciembre), también se han declarado justificadas por este tribunal y no lesivas del derecho de libertad sindical.

c) El criterio de mayor representatividad otorga un particular margen de acción al legislador en el ámbito de la participación institucional, pues este tribunal ha considerado que tal función no pertenece al núcleo esencial de la libertad sindical, razón por la cual el legislador goza de un amplio margen para establecer diferencias de trato entre los distintos sindicatos. En este sentido, la doctrina de este tribunal, ya desde la STC 39/1986, de 31 de marzo, señala que es «perfectamente claro que los sindicatos pueden recibir del legislador más facultades y derechos que engrosan el núcleo esencial del art. 28.1 de la Constitución y que no contradicen el texto constitucional» y que «[e]ntre estos últimos se encuentra el derecho a la participación institucional», de modo que la participación en la actividad de organismos públicos «es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida». En definitiva, «la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial» [STC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 3 b)]. No obstante, de acuerdo con nuestra doctrina, no cabe excluir sin más a los sindicatos más representativos del ámbito de la participación institucional, lo que dependerá de las características de la regulación concretamente examinada (por todas, STC 183/1992, de 16 de noviembre).

d) Para determinar el ámbito propio de la función de participación institucional, nuestra doctrina ha sido clara a la hora de relacionarla con la naturaleza pública del ente que tiene atribuida la correspondiente competencia. Hemos señalado al respecto que «el único precepto clave para determinar el alcance que cabe dar a la expresión 'participación institucional' en el marco constitucional es el art. 129 de la Constitución, al que también hace referencia la recurrente. Pues bien, dicho precepto entiende por participación la desarrollada en el seno de "organismos públicos", fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella. De la misma manera, la Ley Orgánica de libertad sindical, siguiendo la pauta marcada por algunos instrumentos internacionales, reconoce a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos la capacidad para "ostentar representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades u organismo de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista" (art. 6.3 a). Esto es, existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el art. 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la administración pública, o de "entidades" y "organismos" de naturaleza pública que se califican por su naturaleza y su adscripción

orgánica, y no tanto por la mayor o menor trascendencia que puedan tener» [STC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 4 C)].

e) No obstante, la función de participación institucional no es la única en la que el concepto de «mayor representatividad» puede funcionar como elemento legítimo de diferenciación, ya que, como se ha visto, también puede operar en ámbitos propios de los medios de acción sindical, como es el caso de la negociación colectiva. Ese ámbito plural de proyección del concepto de mayor representatividad está reconocido en el desarrollo legal de la libertad sindical, en el que el concepto de sindicato más representativo y la capacidad representativa atribuida a este se encuentran regulados en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, dictada en desarrollo del art. 28.1 CE, que los contempla en su título III, bajo el epígrafe «[d]e la representatividad sindical».

Así, el art. 6.1 LOLS viene a señalar que «[l]a mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos, les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical». Tras fijar en su apartado segundo las condiciones para ostentar la condición de sindicato más representativo a nivel estatal, en su apartado tercero determina que «[l]as organizaciones [sindicales] que tengan la consideración de sindicato más representativo según el número anterior, gozarán de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para: a) Ostentar representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista; b) La negociación colectiva, en los términos previstos en el estatuto de los trabajadores; c) Participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación; d) Participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo; e) Promover elecciones para delegados de personas y comités de empresa y órganos correspondientes de las administraciones públicas; f) Obtener cesiones temporales de uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente; g) Cualquier otra función representativa que se establezca».

Por su parte, el art. 7 determina en su apartado primero los sindicatos que tendrán la consideración de más representativos a nivel de comunidad autónoma, y señala que «[e]stas organizaciones gozarán de capacidad representativa para ejercer en el ámbito específico de la comunidad autónoma las funciones y facultades enumeradas en el número 3 del artículo anterior, así como la capacidad para ostentar la representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal»; y en el apartado segundo se contemplan los sindicatos representativos en «un ámbito territorial y funcional específico».

f) El criterio de mayor representatividad no resulta admisible, sin embargo, allí donde su utilización puede acabar afectando desproporcionadamente al núcleo esencial de las funciones garantizadas en el art. 28.1 CE, lo que este tribunal ha considerado que ocurre en lo relativo a «la concesión de subvenciones para fines generales de todos los sindicatos con exclusión de los demás» y ello en la medida en que, de acuerdo con nuestra doctrina (i) no está en juego en ese caso el ejercicio ordenado y eficiente de la actividad de relevancia constitucional que deben desarrollar los sindicatos, y (ii) el otorgamiento de subvenciones en función de la mayor representatividad podría constituir una inducción indirecta a la afiliación a determinados sindicatos, lo que atentaría contra la libertad sindical, en su vertiente más básica de derecho a afiliarse al sindicato de propia preferencia, no ya mediante la coacción o imposición de la obligación de elegir determinados sindicatos sino mediante «una presión para que los trabajadores» adopten una decisión que «deja de ser libre» (STC 26/1985, de 22 de febrero, FJ 3).

No obstante, incluso en relación con la distribución de subvenciones, cuando estas vienen ligadas a la realización de concretos programas o actividades, nuestra doctrina ha aceptado la posibilidad de un trato más favorable para las organizaciones sindicales más representativas en función de «la real existencia de una mayor o menor carga

organizativa necesaria para una eficaz puesta en práctica» de las actividades correspondientes (STC 147/2001, de 27 de junio, FJ 4).

g) Finalmente, hay que tener presente que el concepto de mayor representatividad ha sido abordado por este tribunal para resolver dos problemas de orden distinto. Uno es su utilización como criterio válido para establecer diferencias de tratamiento legal entre diferentes sindicatos, concediendo determinadas ventajas o prerrogativas a los que tengan la cualidad de la mayor representatividad. Otro distinto es el enjuiciamiento de los mecanismos legales que han sido previstos para concretar y apreciar esa representatividad superior. En ese segundo orden de casos (SSTC 65/1982, de 10 de noviembre, y 98/1985, de 29 de julio, FJ 6) no se discute la legitimidad del criterio diferenciador mismo sino los elementos utilizados por el legislador para «medir» la representatividad, como, por ejemplo, si ha de aplicarse un determinado criterio de territorialidad (v. gr. STC 53/1982, de 22 de julio, en relación la medición de la representatividad en la participación en las antiguas comisiones ejecutivas provinciales del Instituto Nacional de Empleo).

Como señala la STC 98/1985, de 29 de julio, FJ 6, en estos dos tipos de supuestos el «objeto del juicio es diferente: en el relativo a las funciones, lo que interesa no es conocer la constitucionalidad de su atribución a unos determinados sujetos, sino la exclusión de otros, mientras que en materia de reconocimiento de la condición es la objetividad del criterio que permite una posición singular lo que debe valorarse».

Es claro que, en el presente caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea el primer tipo de problema, ya que la cuestión de inconstitucionalidad pone en entredicho la legitimidad de la exclusión de aquellos sindicatos que no alcanza el umbral de la «mayor representatividad» o de la «representatividad en el correspondiente ámbito de actuación» en relación con el ejercicio de ciertas funciones consultivas y cooperativas propias del sistema de formación para el empleo previsto en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. A ese objeto se ceñirá, por ello, el enjuiciamiento de la cuestión planteada.

5. Enjuiciamiento.

A) Cuestión planteada.

Como ya se anticipó al examinar el cumplimiento de los presupuestos procesales [vid. *supra* FJ 2 A) c)], el auto de planteamiento no contiene una argumentación con desarrollo específico en relación con cada uno de los preceptos de la Ley 30/2015 que han sido cuestionados por el órgano judicial. Plantea, antes bien, una duda común a todos ellos que consiste, en esencia, en el siguiente razonamiento: al restringir la participación de las organizaciones sindicales en atención al criterio de la mayor representatividad, la Ley 30/2015 ha desbordado el ámbito estricto de la participación institucional, pues estamos ante funciones consultivas y cooperativas ajenas a dicho ámbito y atinentes, además, a un sistema de formación que se financia con aportaciones de todos los trabajadores, estén o no afiliados a un determinado sindicato; por tal razón, todos los preceptos que utilizan ese criterio distintivo para restringir la participación de los sindicatos en el sistema de formación profesional para el empleo habrían de considerarse inconstitucionales.

Los preceptos legales que resultan cuestionados por el órgano judicial son, en consecuencia, todos aquellos que en la Ley 30/2015 utilizan el criterio de «mayor representatividad», sin que el auto de planteamiento alegue nada en relación específica con el concreto contenido normativo de cada uno de ellos. El auto de planteamiento tampoco delimita claramente las concretas funciones, de entre las conferidas en los preceptos cuestionados, que considera incompatibles con el criterio de la mayor representatividad, pues solo menciona expresamente «la planificación estratégica de la formación profesional para el empleo», «la detección de necesidades» y «el análisis prospectivo», y, en todo lo demás, se limita a aludir a «las demás cuestiones» reguladas en los preceptos previamente enumerados.

Pues bien, en la medida en que nos encontramos ante una duda de constitucionalidad que apunta a la ilegitimidad estructural o general, dentro del sistema de la Ley 30/2015, de la diferencia de trato entre organizaciones sindicales en función del criterio de la mayor representatividad y que carece contenido argumental específico en relación con cada uno de los preceptos cuestionados, nuestro enjuiciamiento será acorde a ese planteamiento estructural, que exige evaluar el criterio diferenciador utilizado en relación con el conjunto del sistema, y prestará especial atención a los dos argumentos en los que la duda de constitucionalidad se apoya expresamente: el desbordamiento por el legislador del ámbito de la participación institucional y la financiación del sistema de formación profesional para el empleo con cuotas de formación que aportan todos los trabajadores, al margen de su concreta afiliación sindical.

De acuerdo con ello, procederemos al enjuiciamiento de la presente cuestión determinando, en primer lugar, si las funciones que el sistema de formación profesional para el empleo de la Ley 30/2015 otorga a las organizaciones sindicales más representativas o representativas en el correspondiente ámbito de actuación tienen o no la consideración de «participación institucional» (B). Una vez que esas funciones hayan sido encuadradas en un determinado ámbito, sea o no el de la participación institucional, examinaremos además si, desde la óptica del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, nos encontramos ante un criterio diferenciador que puede considerarse ajustado a las exigencias de la doctrina constitucional, prestando especial atención al dato relativo al origen de los fondos públicos que sirven para financiar el sistema (C).

B) Determinación del ámbito en el que se desenvuelven las funciones encomendadas a las organizaciones sindicales más representativas o representativas en el ámbito de actuación correspondiente.

Para determinar si las funciones encomendadas por la Ley 30/2015 a los sindicatos más representativos o representativos en el correspondiente ámbito de actuación se desenvuelven en el marco de la participación institucional, han de hacerse dos precisiones en relación con dicho concepto, directamente enlazadas con la exposición doctrinal efectuada en el fundamento jurídico 4 C):

(i) En primer lugar, aunque la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se refiere en su auto de planteamiento, en varias ocasiones, a la «representación institucional» como el ámbito genuino de desenvolvimiento del criterio de la «mayor representatividad», lo cierto es, que, en términos estrictos, el concepto acuñado en nuestra doctrina es el de «participación institucional», tal y como recoge expresamente el art. 6.1 LOLS, según el cual «[l]a mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical».

Ciertamente, el propio art. 6 LOLS precisa que entre las funciones concretas de participación institucional que corresponden a los sindicatos más representativos se encuentra la de «[o]stentar la representación institucional de las administraciones públicas» [art. 6.3 a) LOLS], pero el citado precepto también menciona otras funciones de participación institucional de los sindicatos más representativos como la de «participar como interlocutores» de las administraciones públicas en los «oportunos procedimientos de consulta o negociación» [art. 6.3 c) LOLS], la de «participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo» [art. 6.3 d) LOLS] o, en todo caso, «[c]ualquier otra función representativa que se establezca» [art. 6.3 g)].

En suma, la participación institucional, como ámbito más genuino de desenvolvimiento del criterio de la mayor representatividad, trasciende, frente a lo que parece sugerir en algunos pasajes el auto de planteamiento, el mero hecho de ostentar la representación institucional de los trabajadores ante las administraciones públicas y abarca cualquier otra forma de intervención de los sindicatos en las funciones

desarrolladas por un organismo público que el legislador decida conferir a las organizaciones sindicales como contenido adicional del derecho comprendido en el art. 28.1 CE.

(ii) En todo caso, para evaluar si las funciones atribuidas a las organizaciones sindicales «más representativas» o «representativas en el ámbito sectorial correspondiente» se desenvuelven en el ámbito de la participación institucional hemos de atender al criterio establecido en nuestra doctrina [vid. *supra* fundamento jurídico 4 C) d)] según el cual ha de determinarse si tales organizaciones sindicales vienen llamadas a participar en el ejercicio de funciones atribuidas a «entidades» y «organismos» de naturaleza pública que se califican de tal modo por su naturaleza y su adscripción orgánica.

Hechas estas precisiones, realizaremos el enjuiciamiento de este concreto punto distinguiendo: (a) la naturaleza jurídica de la actividad que se desarrolla, en general, a través del sistema de formación profesional para el empleo; (b) los preceptos cuestionados que se proyectan sobre el conjunto de ese sistema y (c) los preceptos cuestionados que se desenvuelven en el seno de alguna de las tres modalidades de programación y gestión de la formación profesional para el empleo.

a) En cuanto a la naturaleza jurídica del sistema, ya se puso de manifiesto [vid. *supra* fundamento jurídico 3 a)] que la formación profesional para el empleo comprende únicamente aquella formación profesional que no se integra en los ciclos formativos previstos en el sistema educativo para la obtención de las titulaciones académicas correspondientes y que se desarrolla, en cambio, dentro del ámbito laboral.

La finalidad de dicho sistema es, concretamente, la acreditación, por vías en todo caso distintas de las previstas en el sistema educativo, de las correspondientes competencias profesionales adquiridas. Esa acreditación se materializa, finalmente, a través de la emisión de los correspondientes certificados de profesionalidad. Estos, según señalamos en las SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5; 194/2012, de 31 de octubre, FJ 4, y 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2, son los instrumentos de acreditación de la capacitación profesional distintos a los títulos académicos de formación profesional de grado medio y de grado superior que se adquieren en los ciclos formativos del sistema educativo.

En atención a estos elementos, este tribunal ha considerado que el sistema de formación para el empleo constituye «una actividad administrativa dirigida a acreditar que la experiencia laboral o la formación adquirida capacitan para el desarrollo de determinadas tareas en el mercado de trabajo» (STC 39/2021, de 18 de febrero, FJ 3).

b) Para el desarrollo de esa actividad administrativa, la Ley 30/2015 prevé la participación de las organizaciones sindicales más representativas en el ejercicio de ciertas funciones que afectan al conjunto del sistema. Así ocurre, concretamente, en cinco de los preceptos cuestionados: los arts. 1.2, 5.1, 21.1 y 25 y la disposición final cuarta de la Ley 30/2015 (que reforma el art. 26 de la ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo).

(i) El art. 1.2 de la Ley 30/2015, incluido en las disposiciones generales (capítulo I), se limita a exigir, como ya se ha explicado [vid. *supra* fundamento jurídico 3 a)], una «acción coordinada, colaborativa y cooperativa» de las administraciones competentes y los agentes sociales, enunciación general que, por sí misma, nada prejuzga en relación con las concretas funciones que ejercen los diferentes partícipes del sistema. La referencia que dicho precepto hace a la intervención de las «organizaciones sindicales más representativas» adquiere, en realidad, sustantividad jurídica en la regulación posterior.

Lo mismo ocurre con la declaración general contenida en el art. 26.2 de la Ley de empleo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 30/2015) en cuanto determina que la participación de las organizaciones sindicales más representativas se producirá «en los términos previstos en la normativa reguladora del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral».

(ii) Por su parte, el art. 5.1 de la Ley 30/2015 atribuye al Ministerio de Empleo y Seguridad Social la competencia para elaborar, con informe preceptivo del consejo general del sistema nacional de empleo, «un escenario plurianual que actúe como marco de planificación estratégica de todo el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral» y ello con la finalidad de «asegurar que el sistema responda de forma dinámica a las necesidades formativas de empresas y trabajadores identificadas desde los distintos ámbitos competenciales y ofrecer una imagen de certidumbre y estabilidad a todos los agentes implicados en su desarrollo que permita la inversión en formación y la generación de estructuras estables en el tiempo».

En el diseño de ese escenario plurianual el párrafo segundo del precepto prevé «la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de las comunidades autónomas, de las estructuras paritarias sectoriales y de las organizaciones intersectoriales representativas de autónomos y de las entidades de la economía social en su ámbito específico, y con la colaboración de otros departamentos ministeriales, de observatorios y de expertos en la materia».

Esta previsión es reiterada, en términos más generales, en el art. 26.3 de la Ley de empleo (en la redacción dada por la cuestionada disposición final cuarta de la Ley 30/2015), que señala que «[e]n el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la participación de las comunidades autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de las organizaciones representativas de autónomos y de la economía social, elaborará un escenario plurianual de la formación profesional para el empleo y desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo».

Como ya señalamos en la STC 71/2018, de 21 de julio, FJ 3 a), al examinar esta regulación desde una dimensión competencial, el escenario plurianual actúa, en definitiva «como marco de planificación estratégica de todo el sistema de formación profesional para el empleo, elaborado por el Estado: artículos 5.1 de la Ley 30/2015 y 2 del Real Decreto 694/2017».

En este caso nos encontramos, por ello, ante la planificación estratégica de una actividad administrativa, esto es, ante el ejercicio de una potestad normativa claramente atribuida a un organismo público, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Por tal razón, la participación colaboradora de las organizaciones sindicales, junto a otras entidades y agentes, en las labores preliminares de prospección y diseño de esa norma-marco (escenario plurianual) tiene la naturaleza jurídica de participación institucional.

(iii) Lo mismo ocurre con el art. 21.1 de la Ley, según el cual el Servicio Público de Empleo (SEPE), con informe preceptivo del consejo general del sistema nacional de empleo, «elaborará anualmente un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, cuyas conclusiones y recomendaciones deberán dar lugar a la incorporación de mejoras en su funcionamiento».

De acuerdo con el citado precepto, en la elaboración del referido plan dicho organismo público ha de contar con la participación «de los órganos o entidades competentes de las comunidades autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas», por lo que la intervención colaboradora de los agentes sociales se produce también en calidad de participación institucional.

(iv) El mismo fenómeno de participación consultiva en una decisión adoptada por un organismo público se reproduce en relación con la posible implantación de un cheque de formación de los trabajadores, ámbito donde el art. 26.4 de la Ley de empleo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 30/2015) dispone que «[l]as administraciones competentes, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, podrán decidir la implantación progresiva de un cheque formación para trabajadores desempleados delimitando los sectores en los que se aplicará. A tal efecto, reglamentariamente se determinarán los requisitos y condiciones

para su disfrute. Asimismo, en el seno de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales se analizará su puesta en marcha y los mecanismos para su evaluación». Nuevamente, estamos ante el ejercicio de una potestad de una administración pública y ante una participación institucional de carácter consultivo de las organizaciones sindicales más representativas.

(v) Finalmente, también estamos ante un supuesto de participación institucional en el concreto caso de la Fundación Estatal para la Formación para el Empleo, como «entidad colaboradora y de apoyo técnico del Servicio Público de Empleo Estatal en materia de formación profesional para el empleo». Dicha fundación pertenece, según señala claramente el art. 25.1 de la Ley 30/2015 al «sector público estatal» y, aunque en el patronato de dicho organismo público han de estar presentes diversos sujetos, entre ellos las organizaciones sindicales más representativas, la Administración General del Estado se reserva, en todo caso, tal y como señala el precepto, el número de miembros «que sea necesario para que esta tenga una representación mayoritaria en dicho órgano».

c) Como ya se anticipó [vid. *supra* fundamento jurídico 3 a)], el sistema general de formación para el empleo se subdivide, en su operatividad práctica, en tres concretas «modalidades de formación profesional para el empleo» (art. 8 de la Ley 30/2015): la formación programada por las empresas para sus trabajadores; la oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores ocupados y la oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores desempleados. En lo que se refiere a la intervención de las administraciones públicas, puede establecerse, sin embargo, una diferenciación esencial entre la primera modalidad (formación programada por las empresas) y las otras dos (oferta formativa para trabajadores ocupados o desempleados) con la consiguiente influencia en la delimitación del concepto de participación institucional. Así:

(i) La formación programada por las empresas se caracteriza por atribuir a estas la facultad de programar, en función de sus propias necesidades, las acciones formativas relativas a sus trabajadores asalariados (art. 9.1 de la Ley 30/2015). Dichas acciones formativas son financiadas, de acuerdo con el art. 6.5 a) de la propia Ley 30/2015, mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social que proceden de los fondos de formación profesional para el empleo. Como ya se explicó [fundamento jurídico 3 a)] esta modalidad constituye «la herramienta principal» de capacitación de los trabajadores, pues las otras dos tienen la finalidad de «completar» la oferta formativa.

De acuerdo con nuestra doctrina, esta primera modalidad de formación profesional queda claramente fuera del ámbito de la llamada participación institucional, ya que todas las facultades de programación de la oferta se encuentran residenciadas en el ámbito de la empresa misma y no están conferidas a las administraciones públicas. Este ámbito queda, no obstante, fuera de la duda de constitucionalidad [vid. *supra* fundamento jurídico 3 a)].

(ii) Solo en las otras dos modalidades de formación para el empleo hay preceptos afectados por la duda de constitucionalidad (concretamente, los arts. 10, 11, 13 y, por remisión, 26 de la Ley). Dichas modalidades responden, en la Ley 30/2015, a una estructura diversa a la que caracteriza a la formación programada por la empresa, ya que en ellas la programación anual o plurianual de la oferta formativa se encomienda a las propias administraciones públicas.

En efecto, las competencias para la programación de la oferta formativa tanto para trabajadores ocupados (art. 10) como para trabajadores desempleados (art. 11) corresponden «a las administraciones competentes» de acuerdo con los arts. 8 b) y c), 10.1 y 11.1 de la Ley 30/2015. Las facultades de las administraciones públicas incluyen, en particular, tanto la programación anual o plurianual de las ofertas formativas (arts. 10.2, 11.1 y 13.1) como la convocatoria pública, en condiciones de publicidad,

objetividad y libre concurrencia, de los procesos de adjudicación de la gestión económica de los fondos públicos correspondientes [arts. 6.5 b) y c) y 13.3].

En estos casos, lo que se atribuye a determinadas organizaciones sindicales, en concreto a las que cumplen el requisito de la mayor representatividad o a las estructuras paritarias que pueden crearse de acuerdo con el art. 26 de la Ley 30/2015 con la participación de estas, es el derecho a ejercer funciones consultivas o de colaboración en las labores de diseño, programación y difusión de la oferta formativa, quedando todas las facultades decisorias residenciadas en la administración pública competente. Dicho en otros términos: las administraciones públicas, al ejercer sus competencias de programación de la oferta formativa para trabajadores ocupados o desempleados, han de contar con la opinión y colaboración de varias entidades y agentes, entre los cuales se encuentran las organizaciones sindicales más representativas.

De ello se infiere que en las modalidades de oferta formativa para trabajadores ocupados y desempleados nos encontramos ante la colaboración o cooperación de las organizaciones sindicales en el ejercicio de competencias reservadas a organismos públicos. Estamos, por ello, ante supuestos de participación institucional.

Puede concluirse, en definitiva, que la duda de constitucionalidad se refiere a funciones que se configuran como supuestos de participación institucional, esto es, como participación de las organizaciones sindicales en el ejercicio de funciones encomendadas a organismos públicos [vid. *supra* fundamento jurídico 4 C) d)].

C) Enjuiciamiento.

El hecho de que nos encontremos en el ámbito de la participación institucional es, sin duda, relevante para el enjuiciamiento de la presente cuestión, pues el margen de decisión del que goza el legislador es especialmente amplio en dicho ámbito, pero este elemento no puede decantar por sí solo el juicio de constitucionalidad sobre la compatibilidad de una regulación legal con los arts. 14 y 28 CE [vid. *supra* fundamento jurídico 4 C)]. Es necesario el examen adicional de la razonabilidad o adecuación del criterio diferenciador utilizado en el ámbito de una regulación concreta.

Para realizar ese examen, hemos de tener presente que el sistema de formación profesional para el empleo establecido en la Ley 30/2015 se estructura en tres escalones distintos: (a) el de la planificación general de la oferta formativa; (b) el de la programación de la oferta formativa y (c) el de la gestión económica de los fondos de formación. Analizaremos, a continuación, el rol de las organizaciones sindicales en cada uno de esos tres escalones, a los efectos de: (i) emitir un juicio inicial, dentro de cada uno de ellos, acerca de la adecuación del criterio de la mayor representatividad a los fines de evitar una atomización o dispersión sindical que pueda perjudicar el despliegue eficaz del sistema y; (ii) realizar, después, una ponderación sobre el cumplimiento de los principios de objetividad, razonabilidad y adecuación en la diferenciación de trato entre sindicatos contenida en la Ley 30/2015, teniendo en cuenta la normativa cuestionada en su conjunto o «como unidad» (STC 147/2001, FJ 4) y considerando, en particular, el argumento del auto de planteamiento relativo al origen de los fondos con los que se financia el sistema.

a) La planificación general del sistema es asumida, tal y como ya se ha explicado, por las administraciones públicas tanto en lo que se refiere a la determinación del escenario plurianual (art. 5.1) como a la aprobación del plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del sistema (art. 21.1). A esta misma perspectiva global obedece la potestad de las administraciones públicas de «decidir la implantación progresiva de un cheque formación para trabajadores desempleados delimitando los sectores en los que se aplicará» (art. 26 de la Ley de empleo, redactado por la disposición adicional cuarta de la Ley 30/2015).

En todos estos casos, la actividad planificadora tiene una dimensión global, por lo que la decisión de legislador de restringir la participación institucional de los agentes sociales en virtud del criterio de la mayor representatividad, evitando una atomización o

dispersión que entorpezca el eficaz funcionamiento del sistema, puede considerarse, en principio, razonable.

Lo mismo puede decirse de la participación minoritaria de los sindicatos más representativos, junto a otros agentes sociales y entidades, en el patronato de la fundación estatal para la formación para el empleo, como institución que está integrada en el sector público estatal (art. 25). Siendo dicha fundación uno de los órganos de gobernanza general del sistema, la restricción de la participación de las organizaciones sindicales en su patronato en función del criterio de la «mayor representatividad» es adecuada a la finalidad de evitar una dispersión o atomización perjudicial para su funcionamiento eficiente.

En realidad, es de reseñar que el rol de los sindicatos más representativos no varía aquí sustancialmente en relación con el sistema anterior, pues el patronato de la preexistente Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, igualmente perteneciente al sector público estatal y regulada en el art. 33 del ya derogado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, estaba constituido únicamente «por la administración pública (con representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas) y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas». La nueva regulación abre la puerta a la participación de nuevos agentes o entidades y garantiza, en todo caso, como ya se explicó en el fundamento jurídico 3 a), que la participación de la administración general del Estado en dicho Patronato sea siempre mayoritaria (art. 25.1 CE).

b) En la programación de la oferta formativa, puede observarse que el legislador ha excluido toda diferencia de trato entre sindicatos en el ámbito de la formación programada por la empresa. En efecto, la Ley 30/2015 no establece aquí ningún tipo de prerrogativa en favor de determinadas organizaciones sindicales. Al contrario, de acuerdo con el art. 9.2 de la Ley, la programación de la oferta formativa «se realizará respetando el derecho de información y consulta de la representación legal de los trabajadores, a quien se deberá solicitar informe de forma preceptiva, sin perjuicio de la agilidad en el inicio y desarrollo de las acciones formativas». Son, por tanto, los representantes legales de los trabajadores en la empresa los que intervienen en la formación programada por esta.

En cambio, en las modalidades de oferta formativa para trabajadores ocupados y desempleados, en las que la programación es competencia de las administraciones públicas, el legislador ha entendido que el funcionamiento ordenado y eficaz del sistema de formación profesional para el empleo puede verse entorpecido con un modelo de participación sindical caracterizado por la atomización o dispersión. Tal decisión tampoco puede considerarse arbitraria si se atiende al objeto, dimensión y ámbito temporal de esta programación.

En cuanto al objeto, estas dos modalidades de programación cumplen un rol de complemento de la oferta formativa facilitada en el ámbito empresarial; en cuanto a la dimensión, se caracterizan por trascender el ámbito de la empresa a los efectos de responder a las necesidades generales o sectoriales del mercado de trabajo (a través de programas que precisamente son calificados en la ley y en el desarrollo reglamentario del Real Decreto 694/2017 como «sectoriales» o «transversales,» o que surgen de las propias «necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo» en el ejercicio de sus funciones); finalmente, la duración de la programación es anual o plurianual lo que redundará en la perspectiva global o de conjunto que ha de seguirse para establecerla.

La restricción de la participación en función de la «mayor representatividad» resulta, por ello, adecuada a la finalidad de evitar una atomización o dispersión sindicales que entorpezca el funcionamiento eficaz del sistema de formación profesional.

Nuevamente, debe reseñarse, para reforzar esta conclusión, que la innovación que realiza la Ley 30/2015 es, también en este punto, muy relativa, pues la regulación del derogado Real Decreto 395/2007 ya contemplaba el criterio de la mayor representatividad en la participación sindical en la programación de la formación a cargo de las administraciones públicas. En particular, el art. 32 de dicho Real Decreto (relativo

a los órganos competentes para la programación, gestión y control), establecía en este punto que «[l]as administraciones públicas competentes garantizarán la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la forma que se prevea por dichas administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales».

c) Es, en realidad, en el tercer escalón del sistema, el de la gestión económica de los fondos, donde la Ley 30/2015 establece la innovación más relevante en relación con la intervención de los sindicatos. En la regulación precedente, la gestión económica de los planes de formación de los trabajadores ocupados estaba encomendada, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, exclusivamente a las organizaciones sindicales y empresariales. En dicha gestión, las organizaciones sindicales más representativas tenían un particular protagonismo, ya que la ejecución de los entonces denominados «planes de formación» (actuales «programas de formación») se realizaba, en el ámbito estatal y autonómico, mediante convenios suscritos con aquellas por las administraciones públicas competentes (art. 24 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo). Solo con el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y la subsiguiente Ley 3/2012, de 6 de julio, se admitió que la ejecución de la programación también pudiera ser efectuada mediante convenios suscritos con «centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación».

La Ley 30/2015 procede a la sustitución, parcialmente anticipada por la citada Ley 3/2012, de 6 de julio, de ese régimen de monopolio de gestión económica conferido a los agentes sociales por un nuevo modelo de concurrencia competitiva, en el que ya no se establece ninguna prerrogativa para las organizaciones sindicales más representativas o representativas en el ámbito de actuación correspondiente.

La gestión económica de los fondos de formación para el empleo queda abierta, con la Ley 30/2015, a cualquier entidad que cumpla con las condiciones legales necesarias para ser proveedora de servicios de formación profesional para el empleo. Con carácter general, la adjudicación de los fondos puede producirse mediante «subvenciones en régimen de concurrencia competitiva [...] abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente» [art. 6.5 b) de la Ley 30/2015]. A su vez, las administraciones públicas competentes pueden proceder a «la gestión directa a través de centros propios» o acudir «al régimen de contratación pública, especialmente mediante la suscripción de acuerdos marco, suscribir contratos-programa, convenios, o aplicar cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho, a lo previsto en las previsiones recogidas en esta ley relativas a la gestión de fondos del sistema de formación profesional para el empleo, su seguimiento y control, así como la calidad y la evaluación de la formación impartida» [art. 6.5 c) de la Ley 30/2015].

En todo caso, cualquiera que sea la forma jurídica elegida, han de garantizarse «los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia en la gestión de las convocatorias públicas para la financiación de la actividad formativa» y los organismos gestores de las administraciones públicas han de publicar «en sus páginas web, una vez finalizado el citado proceso, la relación de entidades beneficiarias con especificación del tipo o líneas de programa, la puntuación técnica y la financiación obtenidas» (art. 13.3 de la Ley).

El régimen de concurrencia competitiva es también aplicable a la gestión del llamado «cheque de formación», pues la entrega de dicho cheque por parte del trabajador beneficiario se ha de realizar a una entidad de formación «seleccionada por él de entre las que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción establecidos para impartir la formación, que, a su vez, sean seleccionadas por la administración competente para formar parte del sistema de información y seguimiento específico que se desarrolle al efecto» [art. 6.5 b) *in fine*].

En suma, como señala el Preámbulo de la Ley 30/2015, el principio de libre concurrencia «se establece como rasgo básico transversal a la gestión de la financiación

por parte de todas las administraciones competentes en materia de formación profesional».

Se observa, así, que en este último escalón del sistema, que es donde se produce la mutación sustancial de la intervención de los agentes sociales y donde se materializa la efectiva asignación de los recursos públicos para la ejecución de la formación programada, la Ley 30/2015 no establece ninguna prerrogativa en favor de determinadas organizaciones sindicales. Al contrario, los centros o entidades de formación vinculados a ellas están contemplados en la ley en plano de igualdad a la hora de participar en los correspondientes procedimientos de concurrencia competitiva para la gestión económica de los fondos de formación.

Resulta, en consecuencia, de escasa relevancia, a efectos de enjuiciar las diferencias de trato entre sindicatos establecidas en los escalones superiores del sistema de formación para el empleo (planificación y programación), el argumento contenido en el auto de planteamiento según el cual la financiación de dicho sistema se nutre de las cuotas que aportan todos los trabajadores, estén o no afiliados a un sindicato que tenga una superior representatividad.

En primer lugar, hay que recordar que dichas aportaciones de los trabajadores se canalizan parcialmente hacia las bonificaciones que financian la totalidad de la formación promovida por las empresas, donde no hay diferencia de trato alguna [art. 6.5 a) de la Ley 30/2015, ya citado]. En segundo lugar, y como ya se explicó [vid. *supra* fundamento jurídico 3 a)], los fondos de formación profesional se nutren no solo de esas cuotas de los trabajadores, sino también de las cuotas empresariales de formación, de las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto de la Agencia Española de Empleo, de los fondos propios que las comunidades autónomas puedan destinar a este concepto en el ejercicio de su competencia y, en su caso, de la cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas (art. 6.1 de la Ley 30/2015). Finalmente, y esto es lo más relevante, justamente en el plano de la gestión económica de los fondos (en cuya financiación participan, en efecto, todos los trabajadores) no existe diferencia de trato alguna entre sindicatos, pues la gestión que han de hacer las administraciones competentes de las convocatorias públicas para la financiación de las actividades formativas ha de respetar los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia.

Por ello, también el examen global o conjunto del contexto normativo en el que se produce la diferencia de tratamiento legal entre organizaciones sindicales revela, en definitiva, que la normativa cuestionada cumple con los principios de objetividad, razonabilidad y adecuación enunciados en nuestra doctrina, que no se ven desvirtuados por los dos argumentos en los que se ha apoyado la duda de constitucionalidad, pues ni estamos fuera del ámbito de la participación institucional (elemento en sí mismo no determinante del juicio de constitucionalidad) ni las funciones ejercidas por los sindicatos más representativos o representativos en su ámbito de actuación guardan relación directa con la posterior la gestión económica de los fondos públicos, que está sujeta a régimen de concurrencia competitiva.

D) Conclusión.

Recapitulando lo expuesto, el criterio del legislador de establecer un trato diferencial para los sindicatos basado en la mayor representatividad o la representatividad en el ámbito de actuación correspondiente puede considerarse objetivo y razonable, pues: (i) se produce en un plano, como es la participación institucional, que forma parte del contenido adicional de la libertad sindical y que en nuestra doctrina y en la propia Ley Orgánica de libertad sindical se considera idóneo para evitar la atomización o dispersión sindical; (ii) solo se produce en los escalones superiores del sistema, en concreto en la planificación general y en la programación anual y plurianual de la oferta formativa, donde es razonable pensar que la dispersión puede afectar a un eficaz funcionamiento; (iii) en el ámbito de la programación, el trato diferencial únicamente se produce en las modalidades de oferta formativa de carácter complementario que requieren una

consideración global de las necesidades del mercado laboral por trascender el ámbito de la empresa; (iv) en todo caso, la diferencia de trato no alcanza a la gestión económica de los fondos de formación, que se sujetan a un régimen de concurrencia competitiva.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada ha de ser, por ello, desestimada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera y la disposición final quinta de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

2.º Desestimar en lo demás la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, a diez de abril de dos mil veinticuatro.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.