

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 581/2024

Ponente: Excmo. Sr. D.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra.

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 556/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. |

D.^a

D. |

D. |

D. |

D.^a

D. |

En Madrid, a 13 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **01/581/2024** promovido por UNIÓN SINDICAL OBRERA (USO), representada por el procurador don _____ y bajo la dirección letrada de doña _____, contra el Real Decreto 709/2024, de 23 de julio por el que se crean y regulan los órganos de coordinación, seguimiento y participación del II Plan Nacional de Derechos Humanos. Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado. Con intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - La representación procesal de UNIÓN SINDICAL OBRERA (USO) interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito de 7 de agosto de 2024, contra el Real Decreto 709/2024, de 23 de julio, por el que se crean y regulan los órganos de coordinación, seguimiento y participación del II Plan Nacional de Derechos Humanos.

SEGUNDO. - Por diligencia de ordenación de 2 de septiembre 2024, la Sala tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo, requiriendo a la Administración del Estado remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

TERCERO. - Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la demandante por diligencia de ordenación de 19 de septiembre de 2024, para que en el plazo legal formulase demanda, lo que hizo el 1 de octubre de 2024, en la que suplica que:

“Se dicte sentencia por la que se declare y reconozca;

- 1.- La nulidad del Real Decreto impugnado, en los extremos objeto del presente recurso.*
- 2.-La nulidad del inciso “más representativos a nivel estatal” referido a los sindicatos del artículo 4.1.c), 6º del citado Real Decreto.*
- 3.- La nulidad de la actual composición del Comité de dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos.*
- 4.- El derecho de U.S.O. a formar parte del Comité de dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos.*
- 5.- La vulneración del Principio de Libertad Sindical de U.S.O, en*

concordancia con el de Igualdad, ordenando se reparen las consecuencias derivadas de dicha conducta discriminatoria y contraria a la Libertad Sindical, así como el cese inmediato de este comportamiento antisindical y contrario a Derecho”.

CUARTO. - Por diligencia de ordenación de 2 de octubre 2024 se tuvo por formalizada la demanda y por devuelto el expediente administrativo, y se acordó dar traslado de la demanda, con entrega del expediente administrativo, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, para su contestación.

QUINTO. - El Ministerio Fiscal, evacuó el traslado conferido contestando a la demanda mediante escrito presentado 10 de octubre de 2024, en el que interesó, en esencia, que se dicte sentencia parcialmente estimatoria del recurso por las razones que expone en dicho escrito.

SEXTO. - A su vez, la Abogacía del Estado, en la representación que tiene conferida, contestó a la demanda mediante escrito presentado el 14 de octubre de 2024 en el que interesó, en resumen, que se desestime el recurso con los demás pronunciamientos legales.

SÉPTIMO. - Por diligencia de ordenación de 15 de octubre de 2024 se tuvo por contestada la demanda por el Abogado del Estado y por el Ministerio Fiscal.

OCTAVO. - Habiéndose interesado en la demanda el recibimiento del pleito a prueba y la práctica de las pruebas que señala, así se acordó por auto de 21 de octubre de 2024, y practicada con el resultado obrante en autos y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se abrió el trámite de conclusiones conforme al artículo 64 de la LJCA, concediendo a la actora el plazo de diez días a fin de que presentara su escrito.

NOVENO. - Evacuado el trámite anterior, por diligencia de ordenación de 11 de diciembre 2024, se otorgó plazo a las demandadas para que presentaran sus conclusiones, con el resultado que consta en autos.

DÉCIMO. - Concluidas las actuaciones, mediante providencia de 7 de marzo de 2025, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 6 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El objeto del recurso y el procedimiento especial para su sustanciación.

1.- El recurso objeto de este proceso se interpone contra el Real Decreto 709/2024, de 23 de julio, por el que se crean y regulan los órganos de coordinación, seguimiento y participación del II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027). La citada disposición fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 24 de julio de 2024 y tiene por objeto la creación del Comité de Dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos (en adelante, el Comité de Dirección) y de la Comisión Interministerial de Seguimiento del II Plan de Derechos Humanos, como recoge su artículo 1. Aunque en el suplico de la demanda solicita la nulidad del Real Decreto citado, el escrito se centra en la petición de nulidad del inciso “más representativos a nivel estatal” referido a los sindicatos del artículo 4.1. c), 6º del citado Real Decreto

2.- La impugnación se plantea al amparo de lo dispuesto en los artículos 12.1 b) y 114 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quien está legitimada para interponer este recurso, cumpliéndose los demás requisitos procesales legalmente establecidos.

3.- El recurso se ha planteado, por tanto, por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, procedimiento caracterizado por su preferencia y sumariedad (artículo 53.2 de la Constitución y artículo 114.3 LJCA), por lo que sus pretensiones deben tener por finalidad restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales el recurso hubiere sido formulado (artículo 114.2 LJCA). En el presente caso el sindicato recurrente invoca como derechos fundamentales lesionados el derecho de libertad sindical en concordancia con el de igualdad, consagrados constitucionalmente en los artículos 28.1 y 14 respectivamente. Este extremo resulta particularmente relevante en el momento de examinar las pretensiones concretas que formula la parte actora.

SEGUNDO. – Las alegaciones de las partes.

A) Alegaciones de la parte recurrente.

El sindicato recurrente concentra el núcleo esencial de su argumentación en la previsión establecida en el artículo 4.1 c), 6º del Real Decreto 709/2024, que, al establecer la composición del Comité de Dirección del II Plan de Derechos Humanos incluye dos vocalías *“en representación de las organizaciones sindicales de ámbito estatal más representativas, a propuesta de las mismas”*. A su juicio esa previsión reglamentaria resulta contraria a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y vulnera el derecho a la libertad sindical y a la igualdad de su organización, al excluir completamente a su sindicato de la posibilidad de formar parte de dicho Comité. Afirma que USO es un sindicato de notoria y suficiente implantación a nivel nacional, que participa en diferentes foros internacionales y que con ese tratamiento discriminatorio se está impidiendo a sindicatos como el suyo ejercer sus funciones sindicales en defensa de los intereses de los trabajadores al excluirle completamente de poder integrar ese comité.

Alega que el Comité de Dirección es un órgano colegiado interministerial de carácter asesor, de seguimiento y propuesta, sin poder decisorio alguno y

con una composición muy variada y extensa. Está configurado, en suma, como un órgano de representación de la sociedad civil. Por ello, a su juicio, sus funciones exceden de lo que la jurisprudencia constitucional considera como representación institucional y por ello no puede reservarse la participación en él en exclusiva a los sindicatos más representativos.

Aduce también que se ha omitido el trámite de consulta pública previa y concluye afirmando que con todas esas vulneraciones se ha incurrido en la nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 47. 1 a) de la Ley 39/2015, solicitando que se declare la nulidad del Real Decreto impugnado en los extremos objeto del recurso y en particular del inciso ya citado del artículo 4.1 c) 6º de dicha disposición, así como el reconocimiento de la vulneración del principio de libertad sindical del sindicato recurrente

En el suplico de la demanda solicita también la nulidad de la actual composición del Comité de Dirección del segundo Plan Nacional de Derechos Humanos, así como que se reconozca el derecho de USO a formar parte de ese Comité

B) Alegaciones de la Abogacía del Estado.

La Abogacía del Estado solicita la desestimación del recurso. Comienza aduciendo la improcedencia de la infracción alegada por la recurrente relativa a la omisión de los trámites de consulta pública y audiencia por entender, en primer lugar, que la segunda se produjo y la primera, como consta en el expediente, se justifica por razones de urgencia; pero, sobre todo, porque se trata de cuestiones de legalidad ordinaria que no pueden ventilarse en el ámbito del procedimiento preferente y sumario por el que ha optado el sindicato recurrente.

En cuanto a la cuestión de fondo, tras recordar la jurisprudencia constitucional en la materia, sostiene que la integración de las organizaciones sindicales en el Comité de Dirección cuestionado es un supuesto de

participación y representación institucional y a través de ellas representan los intereses generales de los trabajadores en la Administración Pública, razón por la que resulta legítima, conforme a la jurisprudencia constitucional, su reserva a los sindicatos más representativos. Considera que esa limitación no es desproporcionada porque no restringe el núcleo esencial de la libertad de sindical de otras organizaciones, en particular por haberse limitado el número de participantes. Concluye descartando que el caso sea análogo al resuelto en otras sentencias de la Sala como las de 16 de octubre de 2010 o de 18 de mayo de 2016, invocadas por la parte actora, pues en el primer supuesto eran catorce las vocalías asignadas a los sindicatos y no dos como ahora, y en el segundo se producía una discrepancia entre ley y reglamento.

C) Alegaciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal comienza su escrito apuntando la necesidad de delimitar el objeto del recurso teniendo en cuenta el procedimiento especial en el que se sustancia. Ello le lleva a considerar que debe quedar excluida del enjuiciamiento la solicitud de nulidad de pleno Derecho de la totalidad del Real Decreto 709/2024, puesto que las afirmaciones sobre la omisión del trámite de audiencia pública y falta de motivación, además de ser genéricas y no compadecerse con lo que se desprende del expediente, no van unidas a la necesaria justificación de la medida en que esas eventuales irregularidades procedimentales han podido vulnerar algún derecho fundamental propio y en particular el relativo a la libertad sindical. En el mismo sentido, deben desestimarse las peticiones de nulidad de la actual composición del Comité de Dirección y de reconocer al sindicato recurrente su derecho a formar parte de él. En el primer caso porque lo que se impugna en este recurso es un aspecto de la composición del Comité, sin formular objeción alguna al resto; y en el segundo porque no corresponde a la Sala determinar cuáles deben ser los sindicatos que integren ese Comité sino limitarse a enjuiciar la legalidad de la previsión reglamentaria relativa a dos de sus vocalías.



En lo que se refiere al fondo del asunto, tras recordar la jurisprudencia constitucional y de esta Sala sobre el derecho a la libertad sindical en conexión con el principio de igualdad, postula la estimación parcial del recurso. Comienza apuntando la composición extensa y variada del Comité de Dirección, hasta sesenta personas, con una importante representación institucional pero también de varios colectivos de la vida social y de la ciudadanía. El examen de sus fines y actividad le llevan a sostener que no es un órgano ejecutivo ni de negociación sino de trabajo con funciones de estudio, seguimiento, propuesta, recomendación y elaboración de informes sobre materias que abarcan diferentes facetas que afectan a la vida social, pero que no son encuadrables en el ámbito de la representación institucional ni tampoco alguna que exija la capacidad representativa a nivel del Estado para la consecución de alguno de los fines a los que se refiere el artículo 6.3 de la LOLS, supuestos que justificarían limitar la participación de las organizaciones sindicales a aquellas que fueran las más representativas del ámbito estatal. Por ello entiende que debe prevalecer el principio de igualdad de trato sobre el denominado principio de “promoción del hecho sindical”, y que el recurso debe estimarse en ese punto, si bien limitando los efectos de la anulación a la exclusión del ordenamiento jurídico del inciso “más representativos” del artículo 4.1.c) 6º del Real Decreto 709/2024, sin extenderse a la referencia al “ámbito estatal”, pues la recurrente tiene una suficiente implantación estatal.

TERCERO. – Delimitación del enjuiciamiento de la Sala a la vista del procedimiento especial en que debe sustanciarse el recurso.

1.- En el primero de estos Fundamentos de Derecho advertíamos que el recurso se ha formulado por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, caracterizado por su preferencia y sumariedad (artículo 53.2 de la Constitución y artículo 114.3 LJCA), razón por la que sus pretensiones deben tener por finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales el recurso hubiere sido formulado (artículo 114.2 LJCA). Por ello tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal han postulado la desestimación de las pretensiones primera,

tercera y cuarta del suplico de la demanda en los términos expuestos en el anterior Fundamento, pretensiones que la Sala debe acoger.

2.- En primer lugar, las alegaciones de la parte actora sobre la nulidad de la disposición impugnada por ausencia del trámite de consulta pública y de motivación, además de plantearse de forma genérica y no tener reflejo en el contenido del expediente, no explica en qué medida ha podido lesionar alguno de sus derechos fundamentales, extremo que debe perseguir cualquier pretensión en este proceso preferente y sumario.

Por lo demás en el expediente se justifica en la urgencia la omisión del trámite de audiencia, y consta también el cumplimiento del trámite de audiencia e información pública en términos que encuentran cobertura legal en lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 50/1997.

Finalmente, la recurrente no invoca ningún otro motivo para declarar la ilegalidad del conjunto del Real Decreto 709/2024, salvo en lo relativo al artículo 4.1.c) 6º en el que centra su recurso y que deberá ser examinado después. Por eso la Sala debe desestimar esta pretensión del recurrente.

3.- Análoga decisión merece la pretensión tercera de la demanda: la de nulidad de la actual composición del Comité de Dirección. Lo que constituye el objeto de este recurso es un aspecto muy limitado de la composición del Comité, la relativa a las vocalías asignadas a las organizaciones sindicales, sin formular objeción alguna al resto, motivo por el que también debe descartarse esta pretensión.

4.- Lo mismo cabe decir de la cuarta pretensión planteada por la recurrente, consistente en reconocerle su derecho a formar parte del Comité de Dirección. No corresponde a la Sala en este proceso determinar cuáles deben ser los sindicatos que integren ese Comité, sino que su competencia se limita a enjuiciar la legalidad de la previsión reglamentaria relativa a dos de sus

vocalías, las atribuidas a organizaciones sindicales, por lo que también debe rechazarse esta solicitud.

5.- En consecuencia, la Sala debe limitar su actuación a enjuiciar si la asignación por el artículo 4.1. c), 6º del citado Real Decreto de dos vocales del Comité de Dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos a las organizaciones sindicales de ámbito estatal más representativas vulnera el derecho fundamental de libertad sindical en conexión con el de igualdad del sindicato recurrente, en cuanto que le excluye de la posibilidad de poder formar parte de él, y si, en consecuencia, procede declarar su nulidad.

Para ello comenzaremos por recordar la jurisprudencia constitucional y de la Sala, invocada reiteradamente por las partes.

CUARTO. – La jurisprudencia constitucional y de la Sala sobre el derecho a la libertad sindical en condiciones de igualdad y la atribución con carácter excluyente de derechos a los sindicatos más representativos.

A) La jurisprudencia constitucional

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional 63/2024, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad planteada por esta Sala del Tribunal Supremo, ha resumido la copiosa jurisprudencia acuñada sobre el derecho a la libertad sindical y su conciliación con el principio de promoción del hecho sindical. De ella cabe recoger los aspectos clave para el asunto que debemos tratar aquí:

1º.- La posición constitucional de los sindicatos: *"El artículo 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” (...)

2º.- El derecho a la libertad sindical: *«El artículo 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, (...), es decir, a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñen el papel y las funciones que a los sindicatos de trabajadores atribuye el artículo 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).*

3º.- Los poderes públicos y la libertad 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).*

4º.- La necesidad de conciliar la igualdad de trato a los sindicatos con el principio de promoción del hecho sindical: *«No obstante, un tratamiento plenamente igualitario de los sindicatos podría comprometer el ejercicio efectivo de las funciones de relevancia constitucional que el artículo 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 artículo 28.1 de la Constitución (en relación con el 14); en*

segundo, el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el artículo 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).

5º.- El concepto legal de sindicato más representativo: *« 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 (artículo 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 (artículo 7 CE) (...) 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).*

6º.- Las diferencias de trato entre sindicatos: *«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 artículo 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).*

«(...) 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»

7º.- Las diferencias de trato en la participación institucional de los sindicatos: *«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. » (...) 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).*

«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 artículo 129 de la Constitución (...); existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el artículo 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 transcendencia que puedan tener» (STC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 4 C).

« (...) la participación institucional, como ámbito más genuino de desenvolvimiento del criterio de la mayor representatividad, trasciende (...) 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 artículo 28.1 CE. (...)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».

B) La jurisprudencia de la Sala

La Sala también se ha tenido que pronunciar en diferentes ocasiones sobre esta cuestión, examinando disposiciones reglamentarias que se han impugnado por entender que podían resultar contrarias al derecho a la libertad sindical. Aquí nos vamos a limitar a recordar las tres más recientes, citadas expresamente por las partes.

a) En primer lugar, la sentencia 1582/2017, de 19 de octubre, en la que la Sala desestimó el recurso interpuesto contra la cobertura en exclusiva por los sindicatos más representativos de las vocalías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. En este supuesto la Sala entendió que esa previsión no resultaba contraria a la libertad sindical por entender que existía una justificación objetiva y razonable para restringir a estas organizaciones la participación sindical en el Foro. Consideró que:

«son más convincentes los (argumentos) que guardan relación con la idoneidad de los sindicatos que han logrado mayor audiencia para contribuir a ofrecer una visión de conjunto en un órgano de carácter multidisciplinar que los que descansan en la preocupación por la atomización que, de otro modo, podría producirse. En efecto, tal posibilidad está relacionada directamente con la composición que se dé al Foro, concretamente con el número de vocales que lo integren y con la forma en que se distribuyan. Por tanto, sería siempre posible evitarla, aunque se contara con los sindicatos que no son más representativos mediante la distribución de las vocalías. Se trata de extremos que no afronta el artículo 70.1 sino que abordan las normas reglamentarias pero que no deben pasarse por alto a la hora de juzgar la idoneidad de los requisitos que establece. En cambio, la superior representatividad sí es un elemento de peso que en sí mismo no es discutible. Cuando se le ha objetado, la cuestión no ha residido en la exclusión de quien la posee sino en la exclusividad de su presencia. Por otra parte, es muy importante no pasar por alto el otro requisito que debe concurrir con el de la mayor representatividad: el del interés e implantación en el ámbito de la inmigración. Esta exigencia cualifica a la primera y ayuda a despejar las dudas sobre el artículo 70.1 pues refuerza la razonabilidad de la opción legislativa.

A estas consideraciones, se suman las que parten de la ausencia de un concepto constitucional de participación o representación institucional de los sindicatos. El texto

fundamental no las define y ha sido la Ley Orgánica 11/1985 la que lo ha establecido en su artículo 6 pero sin cerrar el catálogo de supuestos en los que pueden darse, el cual, por otra parte, siempre podrá ampliar el legislador. Desde esta perspectiva tampoco vemos motivos para tener por excesiva o injustificada la aplicación de la regla de la mayor representatividad en la composición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes precisamente porque ha sido dispuesta legalmente y porque, como se ha dicho, no es ilógica la presencia en su seno de representantes de los sindicatos más representativos implantados en ese ámbito dadas las funciones que debe desempeñar. Guardan relación con la idoneidad de los sindicatos.»

Debe precisarse que en este supuesto era una norma de rango legal la que establecía el criterio de mayor representatividad, criterio que después aplicaría la disposición reglamentaria.

b) En la sentencia 677/2024, de 22 de abril, por el contrario, a pesar de que no había una previsión legal análoga, la Sala consideró que la reserva a los sindicatos más representativos de la participación en dos comisiones del Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo no resultaba contraria a nuestro ordenamiento constitucional y legal. En su razonamiento se sostiene lo siguiente:

“(...) parece evidente que ambas Comisiones tienen funciones de seguimiento y control y (i) están llamadas a desarrollar actividades que produzcan efectos más allá de los afiliados a los sindicatos de mayor representatividad pues no afectan a intereses específicos y propios de las organizaciones más representativas, sino que atienden a cuestiones de interés general del conjunto de las personas trabajadoras; (ii) carecen de poder decisorio y de cualquier capacidad y posibilidad real de incidir negativamente en la esfera de las facultades y derechos de las organizaciones sindicales que no formen parte de ellas.

Estamos así ante un criterio -la mayor representatividad- que no solo es objetivo y constitucionalmente válido según reiterada doctrina jurisprudencial que queda reseñada en esta sentencia, sino que, además, reúne los requisitos exigibles y, singularmente, el de proporcionalidad, determinado especialmente por la finalidad y efectos de la medida considerada. Es un criterio útil para los fines y funciones asignados a las Comisiones, asegura un funcionamiento ágil de ellas al evitar una excesiva atomización sindical y, además, no lesiona anticipadamente ni impide la acción de los demás sindicatos cuando participen en el

proceso de adopción de las medidas concretas que afecten a los derechos de los trabajadores, que garantiza el artículo 47 bis del ET” (FD 8).»

c) Finalmente, en la sentencia nº 1121/2024 de 25 de junio, supuesto en el que tampoco había una base legal explícita sino que era la disposición reglamentaria enjuiciada la que había establecido la cláusula de reserva a las organizaciones más representativas a nivel estatal la participación sindical en la Comisión interministerial para la inclusión de criterios sociales en la contratación pública, a diferencia de los dos supuestos anteriores, estimó parcialmente el recurso y declaró nula esa previsión reglamentaria. De su extensa argumentación cabe recoger lo siguiente:

« la Comisión es un órgano colegiado de la Administración General del Estado de los previstos en el artículo 21.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (...), no es un órgano ejecutivo ni de negociación -esto no se discute-, tampoco es un foro de debate, sino que como comisión interministerial es un órgano de trabajo que ejerce funciones de estudio, seguimiento, propuesta, análisis, recomendación, diseño de acciones informativas y formativas y elaboración de informes o guías. »

«(...) la Comisión es un órgano cuyo objeto directo va más allá de «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales» de los trabajadores, que es el ámbito de actuación de los sindicatos ex artículo 7 de la Constitución. Ese aspecto es relevante en el real decreto, pero es uno entre las variadas materias que integran los “criterios sociales” que deben incorporarse a la contratación pública y así lo evidencia que la Comisión la formen, no los ministerios más concernidos por razón de una materia bien definida, sino todos los ministerios y que, además, la iniciativa de crear la Comisión provenga de un departamento con competencias horizontales, a lo que se unen las funciones que realiza. Por tanto, una cosa es que se haya incorporado a los sindicatos a la Comisión y otra cosa que tenga por objeto el ámbito de actuación propio de los sindicatos.

En fin, a lo dicho añadimos que la Comisión será un órgano de trabajo en el que participen institucionalmente los sindicatos, pero no por eso es un órgano de representación sindical, lo que permitiría restringir la representación institucional a los sindicatos más representativos».

QUINTO. - El juicio de la Sala sobre la cuestión controvertida. La estimación parcial del recurso.

1.- La exposición que hemos hecho de la jurisprudencia más relevante sobre la cuestión controvertida permite apreciar la complejidad que siempre revisten estas previsiones normativas y la dificultad que entraña su enjuiciamiento. En el presente caso lo que debe apreciar la Sala es si quien es titular de la potestad reglamentaria puede reservar en exclusiva a los sindicatos más representativos en el ámbito estatal la participación en un órgano como el Comité de Dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos, o si esa reserva en exclusiva vulnera el derecho a la libertad sindical en conexión con el de igualdad de la organización recurrente. Este examen debe partir necesariamente por analizar la naturaleza, composición y funciones del referido Comité

2.- El artículo 1 del Real Decreto 709/2024 señala que el Comité de Dirección es un órgano colegiado de los previstos en el artículo 22.2 de la Ley 40/ 2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Sus fines consisten en velar por la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos de manera coordinada y participativa, pudiendo proponer la adopción de medidas de corrección para la mejora del cumplimiento de sus objetivos (artículo 2). Para ello dispone de las funciones de seguimiento, informe, análisis, propuestas y recomendaciones que detalla el artículo 3.

El Comité tiene como titular a la persona que ejerza la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales y está compuesto por un número muy extenso de miembros, hasta sesenta, dependiendo del número de departamentos ministeriales, ya que cada uno puede proponer una vocalía. Entre esas vocalías se incluyen representantes de las comunidades autónomas y de diferentes organizaciones, consejos o foros relacionados con los derechos humanos, así como expertos en esas

materias (artículo4). Entre ellos incluye dos vocalías en representación de las organizaciones sindicales de ámbito estatal más representativas, a propuesta de las mismas (artículo 4.1 c) 6º), que es lo que se cuestiona en este proceso.

3.- De la naturaleza y funciones del Comité de Dirección cuestionado se desprende que se trata de un órgano administrativo colegiado de la Administración General del Estado, *“configurado como un órgano institucional de participación administrativa y de representación de la sociedad, con funciones de propuesta y supervisión”*, como se describe en el preámbulo de la disposición creadora.

No plantea dudas que ese organismo tiene carácter público y que, por tanto, la limitada participación de las organizaciones sindicales – con voz, pero sin voto- cabe considerarla como un supuesto de participación de aquellas en un organismo público. Esa participación integra una facultad que el legislador – en este caso el titular de la potestad reglamentaria- puede *«conferir a las organizaciones sindicales como contenido adicional del derecho comprendido en el artículo 28.1 CE»*(STC 63/2024, citada), esto es *«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)] (STC 63/2024, citada).

4.- Siendo admisible esa participación la cuestión es si está justificado el reconocimiento en exclusiva del derecho a participar de ese Comité a los sindicatos más representativos a nivel estatal, con exclusión de cualquier otro, o, por el contrario supone una discriminación que afecta al derecho de libertad sindical de estos últimos, dado que, aunque no forme parte del *“núcleo mínimo e indispensable”* de ese derecho, *“engrosa su núcleo esencial”*.

De ahí que, *«el legislador puede 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, FJ 2, reiterada por la STC 63/2024, FJ 4).

Dicho de otro modo, *«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» (STC 63/2024, FJ 4).*

5.- En el caso examinado, lo primero que se advierte es que no ha sido el legislador quien ha configurado la composición de este Comité, sino que ha sido el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria, potestad que ha de ejercerse *“de acuerdo con la Constitución y con las leyes”* (artículo 97 CE). El margen de apreciación que tiene el legislador, y al que se refiere la jurisprudencia constitucional, no lo tiene quien dirige una Administración Pública, que debe servir *“con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”* (artículo 103.1 CE).

Por otra parte, el derecho fundamental a la libertad sindical consagrado en el artículo 28.1 de la Constitución goza de la reserva de ley garantizada por el artículo 53.1 CE, y cualquier trato discriminatorio como el planteado en este litigio debe tener la necesaria cobertura legal. Al no existir ninguna norma de rango legal específica que proporcione ese apoyo, habrá que acudir entonces a las previsiones sobre los sindicatos más representativos que establece la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS).

6.- En efecto, el artículo 6.3 de la LOLS dispone lo siguiente:

«Las organizaciones 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 tenga 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 personal y comités de empresa y órganos correspondientes de las Administraciones públicas.*

f) *Obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente.*

g) *Cualquier otra función representativa que se establezca.»*

Es el apartado a) el que, en principio, podría proporcionar cobertura legal al Gobierno para adoptar la medida cuestionada. En efecto, la participación sindical en este Comité podría entenderse como un supuesto de representación institucional ante un órgano de la Administración General del Estado previsto en el mencionado precepto. Pero para ser así es preciso dar paso a la segunda cuestión a examinar, esto es, si ese derecho exclusivo atribuido a unos sindicatos frente a otros tiene “*una justificación objetiva y razonable*”. No basta con que se trate de un supuesto de participación de un sindicato en una institución pública para que pueda establecerse reglamentariamente una discriminación entre quienes puedan llevarla a cabo, sino que es preciso que esa diferencia de trato entre los sindicatos cumpla con los “*requisitos de objetividad, adecuación y razonabilidad*”, conforme a la jurisprudencia constitucional y de la Sala.

7.- Pues bien, la Sala considera que este asunto se asemeja el resuelto en la ya citada sentencia 1121/2024 de 25 de junio. Como sucedía allí, el

ámbito de actuación del Comité de Dirección del II Plan Nacional de Derechos Humanos va mucho más allá de la función constitucional de los sindicatos de “defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios” (artículo 7 CE). Así se infiere de lo que el preámbulo del Real Decreto cuestionado detalla como contenido de los ejes de actuación del II Plan Nacional de Derechos Humanos:

« El primer eje establece las obligaciones internacionales y de cooperación de España, obligaciones que resultan cada día más relevantes en un escenario crecientemente globalizado e interdependiente.

El segundo eje compromete la protección e impulso de los propios Derechos Humanos, desde los clásicos derechos civiles, políticos y sociales, hasta los que pueden llamarse nuevos derechos, vinculados a la protección del medio ambiente, a la evolución de las tecnologías y la Inteligencia Artificial, al envejecimiento de la población, así como a las nuevas demandas y formas de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El tercer eje versa sobre la igualdad entre mujeres y hombres, en todas sus vertientes, desde la lucha contra la violencia de género hasta el combate a las brechas en el empleo, los cuidados y la conciliación.

El cuarto eje trata de la garantía de la igualdad de trato, la no discriminación y la protección de grupos específicos, cuyos derechos están especialmente amenazados: personas LGTBI, personas con discapacidad, el pueblo gitano, personas mayores, la infancia, así como, las personas migrantes, refugiadas y beneficiarias de atención humanitaria. Incluye, además, medidas para combatir el odio.»

Un ámbito material de actuación tan extenso conduce a que se afirme a continuación que “El II Plan Nacional de Derechos Humanos pertenece al conjunto de la sociedad española, y se ha elaborado de manera compartida y participada”.

Este campo de actividad tan amplio rebasa con mucho el que es propio de las organizaciones sindicales. Ello no quiere decir que esos intereses sean ajenos a los sindicatos y que entre ellos no se encuentren los más propiamente sindicales, precisamente por esa amplitud del ámbito de acción, pero no justifica que mediante una norma reglamentaria, sin una base legal

explícita, se pueda establecer una participación de los sindicatos que excluya a quienes no sean los más representativos a nivel estatal.

Al argumento anterior cabe añadir que, dada la composición del Comité, no se produce el riesgo de atomización o dispersión en el órgano administrativo en el que se deben integrar estos vocales, puesto que puede llegar a alcanzar los sesenta miembros.

Finalmente, no deja de ser significativo que esta disposición se haya aprobado a propuesta conjunta del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, sin participación del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

8.- En suma, la Sala considera que esta previsión reglamentaria carece de una justificación objetiva y razonable que permita excluir a las organizaciones sindicales que no reúnan la condición de ser las más representativas de ámbito estatal.

Por ello, el recurso debe estimarse en este punto, debiendo declarar la nulidad del inciso “más representativos” referido a los sindicatos en el artículo 4.1 c) 6º Real Decreto 709/2024. Basta con ese inciso, como postula el Ministerio Fiscal, puesto que solo en ese extremo se ha producido la vulneración del derecho a la libertad sindical de la organización recurrente, vulneración que también procede declarar.

SEXTO. - COSTAS Y PUBLICACIÓN.

1.-De conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA no se hace imposición de costas pues la demanda sólo se estima en parte.

2.- De conformidad con el artículo 72.2 de la LJCA, se ordena la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO. - Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la **UNIÓN SINDICAL OBRERA** contra el Real Decreto 709/2024, de 23 de julio, por el que se crean y regulan los órganos de coordinación, seguimiento y participación del II Plan Nacional de Derechos Humanos, declarando que es contrario a Derecho y nulo el inciso “más representativas” del artículo 4.1.c), 6º del citado Real Decreto, por vulneración del derecho a la libertad sindical en conexión con el derecho de igualdad de la recurrente, desestimando la demanda en todo lo demás.

SEGUNDO. - No se hace imposición de costas, por los motivos que se indican en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.