

EDJ 2003/187101

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 1-12-2003, rec. 7917/2000
Pte: Fernández Montalvo, Rafael

Resumen

El TS no ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la AN relativa a la designación de los componentes de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. La Sala, teniendo en cuenta que la representatividad exigida en el art. 7, 1 LOLS ha de proyectarse necesariamente sobre el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, aunque la actuación se extienda a más de una, siempre que no se trate de una proyección territorial susceptible de considerarse como de nivel o vocación estatal, manifiesta que la aplicación efectuada por el Tribunal de instancia del art. 7, 1 LOLS resulta acorde al sentido del art. 13 Ley 31/1995, que crea un órgano asesor de las Administraciones Públicas y de participación institucional en materia de seguridad y salud laboral, distribuyendo su composición, por el lado de las Administraciones Públicas, entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas y, por otro, entre los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, toda vez que aquellas organizaciones sindicales que cuenten con el porcentaje de audiencia pertinente en una Comunidad Autónoma, pueden hacer efectiva las funciones y competencias que prevé la LOLS para los sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.93.2

Ley 31/1995 de 8 noviembre 1995. Prevención de Riesgos Laborales
art.13

LO 11/1985 de 2 agosto 1985. Libertad Sindical
art.7.1

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.14 , art.28.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	5

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

LIBERTAD SINDICAL

Sindicatos más representativos

Supuestos diversos

SINDICATOS

REPRESENTATIVIDAD

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.93.2 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.13 de Ley 31/1995 de 8 noviembre 1995. Prevención de Riesgos Laborales

Aplica art.7 de LO 11/1985 de 2 agosto 1985. Libertad Sindical

Aplica art.14, art.28.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.483.1 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

Cita art.88.1 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita RDLeg. 1/1995 de 24 marzo 1995. TR Ley del Estatuto de los Trabajadores

Cita LO 11/1985 de 2 agosto 1985. Libertad Sindical

Jurisprudencia

Citada sobre DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS - LIBERTAD SINDICAL - Alcance y contenido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 abril 2008 (J2008/44835)

Cita STS Sala 3ª de 19 febrero 2001 (J2001/29458)

Cita STS Sala 4ª de 14 junio 1999 (J1999/18927)

Bibliografía

Comentada en "Crónica de la Jurisprudencia. Sala 3ª del Tribunal Supremo. 2003-2004"

Citada en "La carencia de interés casacional: situación actual y perspectivas de futuro"

En la Villa de Madrid, a uno de diciembre de dos mil tres.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 7917/00, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dª Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de la Unión General de Trabajadores de España, contra la sentencia, de fecha 5 de julio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 1282/96, en el que se impugnaba Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 30 de septiembre de 1996, sobre designación de componentes de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Han sido partes recurridas la Administración General del Estado representada por el Abogado del Estado, la Confederación Sindical Euzko Languilleen Alkartasuna/Solidaridad de Trabajadores Vascos, "ELA/STV", representada por la Procuradora de los Tribunales Dª Rosina Montes Agustí.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo núm. 1282/96 seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional se dictó sentencia, con fecha 5 de julio de 2000, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo promovido por la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES contra la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 30 de septiembre de 1996, a que el mismo se contrae, por venir ajustada a Derecho" (sic).

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

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

CUARTO.- La representación procesal de la Confederación Sindical ELA/STV, con fecha 23 de julio de 2002, formuló escrito de oposición al recurso de casación interesando:

1º Se declare inadmisibile el recurso por el motivo de inadmisibilidad alegado con carácter previo.

2º Subsidiariamente, se declare no haber lugar al recurso y la improcedencia del mismo.

3º En este segundo caso, se impongan las costas a la parte recurrente".

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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación se basa en dos motivos, formulados ambos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo EDL 1998/44323 (LJCA, en adelante), por sendas infracciones del ordenamiento jurídico que se concretan con la cita: del artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical EDL 1985/9019 (LOLS, en adelante) por interpretación errónea de dicho artículo y del artículo 13 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales EDL 1995/16211 (LPRL, en adelante), al nombrar como miembro de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo a un representante de la organización sindical ELA-STV (motivo de casación primero); y de los artículos 14 EDL 1978/3879 y 28.1 de la Constitución EDL 1978/3879 (CE, en adelante), al producirse una discriminación o desigualdad de trato entre Organizaciones sindicales, como consecuencia de dicho nombramiento, al que carece de una justificación suficiente, objetiva y razonable, al no tener la indicada organización la condición de "más representativa".

Por consiguiente, ambas vulneraciones de normas serían el resultado de un nombramiento reservado para representantes de organizaciones sindicales más representativas que ha recaído, según la tesis de la recurrente, en un representante de una organización (ELA/STV) que, de acuerdo con el artículo 7.1 de la LOLS EDL 1985/9019, no ostenta tal condición.

Ahora bien, antes de examinar si procede o no acoger dichos motivos, por razón de lógica procesal, hemos de pronunciarnos sobre la propia viabilidad procesal del recurso que es negada por la representación de la organización sindical recurrida alegando, de acuerdo con el artículo 93.2.e) LJCA EDL 1998/44323 , carencia de interés casacional.

SEGUNDO.- La doctrina de esta Sala hace un uso moderado de la causa de inadmisión alegada teniendo en cuenta la incidencia que podría tener en la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva una interpretación extensiva de la previsión establecida en el indicado artículo 93.2.e) LJCA EDL 1998/44323 .

Su aplicación requiere, en primer lugar, una serie de exigencias objetivables, como que se trate de asuntos de cuantía indeterminada, que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición, que el recurso esté fundado en el motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA EDL 1998/44323 y que se aprecie por unanimidad. Pero, además, exige la consideración y proyección de conceptos jurídicos indeterminados como son el que "no afecte a un gran número de situaciones o no posea el suficiente contenido de generalidad".

La norma incorpora textualmente las referidas circunstancias mediante una disyuntiva; de manera que basta la concurrencia de cualquiera de ellas para entender que no procede apreciar la inadmisibilidad del recurso; esto es, que existe interés casacional cuando la cuestión debatida se proyecte a un número considerable de situaciones o sea susceptible de generalización. Circunstancias que, por cierto, no coinciden con los criterios que, según el artículo 483.1.3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463 , delimitan la noción del interés casacional en el recurso de casación civil.

La afectación a un gran número de situaciones no es menester que sea actual, sino que basta con que aparezca su potencialidad futura respecto a plurales situaciones. Y no es necesario, tampoco, que las situaciones afectadas hayan sido y vayan a ser planteadas ante los tribunales, sino que basta con que el criterio que se establezca por este Tribunal al resolver el recurso sea susceptible de aplicación por la Administración a otras situaciones iguales, análogas o semejantes, aunque no exista entre ellas una identidad absoluta.

La exigencia de un contenido de generalidad puede equivaler a la afectación a un considerable número de situaciones. Pero concurre también, aun sin aparecer dicha afectación cuando, la sentencia recurrida tiene efectos generales en relación con la interpretación del ordenamiento jurídico o con la regulación de una institución, en el sentido de que el criterio establecido sea susceptible de influir, directo o indirectamente, en el modo de aplicación de normas, aun cuando la doctrina que se postula de este Tribunal se refiera de forma directa a un reducido número de situaciones.

Pues bien, en el primer caso, aunque se admitiera el criterio de la organización sindical recurrida consistente en que el recurso no afecta a un gran número de situaciones "por constituir el caso de ELA/STV una realidad singular" sólo equiparable al sindicato LAB, la cuestión jurídica suscitada tiene suficiente entidad para reconocer la existencia de interés casacional, pues representa la forma de entender e interpretar "la consideración de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma", tal como está prevista en el artículo 7 de la LOLS EDL 1985/9019 , con las importantes consecuencias jurídicas anudadas a tal consideración.

TERCERO.- Sostiene la entidad sindical recurrente que el artículo 7 LOLS EDL 1985/9019 supedita la atribución de la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma a la concurrencia de tres requisitos:

1º) Que limiten su ámbito territorial al de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2º) Que hayan obtenido, al menos, el 15 por ciento de la totalidad de los delegados de personal y miembros del comité de empresa que se hayan elegido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

3º) Que el porcentaje alcanzado suponga, al menos 1.500 representantes. Y el Tribunal a quo, sin embargo, reconoce, en su sentencia, a ELA/STV la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma cuando incumple el primero de dichos requisitos, pues actúa en el ámbito territorial de dos Comunidades Autónomas, la del País Vasco y la de Navarra, lo que le priva del carácter de sindicato de Comunidad Autónoma.

CUARTO.- El modelo sindical pluralista plantea la necesidad de valorar la representatividad de las organizaciones de trabajadores, fundamentalmente, a los efectos de la negociación colectiva y de la representación institucional.

Hasta 1980, la ausencia de criterios legales de representatividad supuso la existencia de un vacío que permitió a la Administración una regulación discrecional de la participación sindical en organismos públicos.

La Ley del Estatuto de los Trabajadores EDL 1995/13475 supuso una modificación sustancial en el régimen de relaciones laborales, caracterizado, en lo que importa a la cuestión tratada, por una selección más rigurosa de los interlocutores sociales. Uno de los instrumentos de la política sindical que la disposición Adicional Sexta, referida a la representatividad institucional ante las Administraciones Públicas, acogía era la capacidad representativa en favor de las organizaciones sindicales con el 10 por ciento o más de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal en el ámbito nacional.

La LOLS EDL 1985/9019 unifica la normativa y articula los diferentes aspectos de los sindicatos más representativos en el Título III EDL 1985/9019 , referido a la representatividad sindical; pero también contempla tal figura en el Título IV EDL 1985/9019 , en relación con la acción sindical de la empresa, y en el Título V EDL 1985/9019 , en lo referente a la tutela jurisdiccional de la Libertad Sindical.

QUINTO.- En la regulación de la LOLS EDL 1985/9019 es posible distinguir cuatro tipos de sindicatos desde la perspectiva de su representatividad:

a) Sindicatos más representativos a nivel estatal.

b) Sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma.

c) Sindicatos más representativos por irradiación.

d) Sindicatos simplemente representativos.

De ellos, es el sindicato a nivel de Comunidad Autónoma el que se cuestiona en los motivos de casación que se analizan propugnándose una determinada interpretación del artículo 7.1.a) LOLS EDL 1985/9019 que establece que tendrán tal consideración "los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15% de delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa y en los órganos correspondientes a las Administraciones Públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados en organizaciones sindicales de ámbito estatal".

Dicha previsión representa una mayor rigurosidad, con respecto a los sindicatos más representativos a nivel estatal, que se justifica por la representación institucional que comporta la mayor representatividad a nivel de Comunidad Autónoma ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal. Por ello el Tribunal Constitucional señala que no es irrazonable exigir en los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma unas condiciones adicionales que garanticen su relevancia no solamente en el interior de la respectiva Comunidad, sino también en relación con el conjunto nacional y que eviten al mismo tiempo las distorsiones que resultarían de la atribución de los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial y que representen a un número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de las respectivas Comunidades Autónomas (Cfr.STC 98/1985, de 29 de julio EDJ 1985/98).

Ahora bien, el criterio que se sustenta en los motivos de casación examinados se refiere al alcance de la exigencia del ámbito territorial del sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma sobre la que no existe unanimidad doctrinal.

Una interpretación estrictamente literal del precepto puede sustentar la tesis de la organización sindical recurrente si se pone en relación el ámbito requerido con el nivel de Comunidad Autónoma en que se reconoce la mayor representatividad sindical. Pero tal criterio hermenéutico no es único, ni necesariamente conduce a sostener la conclusión propugnada en los motivos de casación que se analizan.

Lo que supone desde un punto de vista textual la expresión que inicia el artículo 7.1 de la LOLS EDL 1985/9019 es el establecimiento de una correlación entre el ámbito que en se ejercita la actuación sindical, necesariamente restringido con respecto al nivel estatal y referido al territorio de Comunidad Autónoma (aunque no necesariamente al de una sola), y el ámbito al que ha de corresponder el porcentaje y el número de representantes que otorgan la condición de mayor representatividad. O, dicho en otros términos, la dicción del precepto puede entenderse como la utilización del singular para aludir a la mayor representatividad en ámbitos comunitarios.

Otro entendimiento estrictamente literal supondría discriminar a las organizaciones sindicales que expresa y decididamente restringen su actuación a determinadas Comunidades Autónomas (más de una), como es el caso de ELA/STV, que estarían abocadas a no ostentar la condición de "sindicato más representativo", ni a nivel estatal porque no podrían obtener o sería muy difícil que obtuvieran los porcentajes de especial audiencia que exige el artículo 6 LOLS, ni a nivel de Comunidad Autónoma, aunque obtuvieran en una los porcentajes requeridos por el artículo 7.1 LOLS EDL 1985/9019 , al estar excluidas in radice por extender su actuación sindical a más de una Comunidad.

La estricta literalidad del artículo 7.1 LOLS EDL 1985/9019 proyectada al sindicato ELA/STV supondría, por el hecho de actuar en el País Vasco y en Navarra, que es una organización de ámbito estatal, con lo le sería exigido un porcentaje de audiencia en todo el territorio nacional imposible de alcanzar dada la concreción territorial sobre la que estatutariamente han de actuar, lo que llevaría consigo el que no fuera considerada a ningún efecto como Sindicato más representativo.

En su perspectiva teleológica, la norma permite considerar como más representativas a nivel autonómico a las organizaciones sindicales que cumplan los porcentajes de audiencia exigidos por la legislación en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Es decir, podrán ostentar tal consideración siempre y cuando en una de las Comunidades Autónomas donde se presentan, cuenten al menos con el 15% de representatividad extraído del número de miembros de comités de empresa, delegados de personal y miembros de los órganos de representación de las Administraciones públicas. O dicho en otros términos, la representatividad exigida ha de proyectarse necesariamente sobre el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, aunque la actuación se extienda a más de una, siempre, claro está, que no se trate de una proyección territorial susceptible de considerarse como de nivel o vocación estatal.

El expresado criterio que subyace en pronunciamientos de la Sala de este Alto Tribunal, como en la sentencia de la Sala Cuarta, de fecha 14 de junio de 1999 EDJ 1999/18927 , permite considerar, por una parte un plus de intensidad en la exigencia de requisitos para poder tener la consideración de Sindicato más representativo, a la vez que posibilita que aquellas Organizaciones Sindicales que cuenten con el porcentaje de audiencia aludido en una Comunidad Autónoma puedan hacer efectiva las funciones y competencias que establece la LOLS EDL 1985/9019 para los Sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma.

SEXTO.- La aplicación efectuada por el Tribunal de instancia del artículo 7.1 LOLS EDL 1985/9019 resulta acorde con la doctrina expuesta y con el sentido del artículo 13 de la LPRL EDL 1995/16211 que crea un órgano asesor de las Administraciones Públicas y de participación institucional en materia de seguridad y salud laboral distribuyendo su composición, por el lado de las Administraciones Públicas, entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas y, por otro, entre los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Por último, la igualdad (art. 14 CE EDL 1978/3879) y la libertad sindical (art. 28.1 CE EDL 1978/3879) se infringen cuando los sindicatos son tratados discriminatoriamente por los poderes públicos. Más la consecuencia que la Ley anuda, en el presente caso, a la mayor representatividad de las organizaciones sindicales no merece la consideración de contraria a dichos derechos fundamentales, ya que se basa en un criterio objetivo y jurídicamente relevante que hace que, según la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Tribunal Constitucional, no sean equiparables las situaciones de las organizaciones que ostentan esa mayor representatividad y las de aquellas otras en las que no concurre el necesario porcentaje de audiencia para la atribución legal de la mayor representatividad (Cfr STS de 19 de febrero de 2001 EDJ 2001/29458).

SÉPTIMO.- Las razones expuestas justifican el rechazo de los motivos de casación formulados y la consecuente desestimación del recurso, con imposición legal de las costas la parte recurrente.

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

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos los motivos alegados y, en consecuencia, debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Unión General de Trabajadores de España, contra la sentencia, de fecha 5 de julio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 1282/96; con imposición de las costas procesales causadas a dicha parte recurrente.

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

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

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130042003100868