|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 166/2017 |
| Fecha | de 12 de diciembre de 2017 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón. |
| Núm. de registro | 1629-2017 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1629-2017 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1629-2017. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 31 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Secretaría de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompañaba, junto a los respectivos testimonios del procedimiento ordinario núm. 4771-2012 de la Sección Segunda de la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, y del recurso de casación núm. 386-2015, seguido ante aquella, el del Auto de 23 de febrero de 2017, dictado por el Alto Tribunal, en el que ha acordado plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, regulador del sistema de formación profesional para el empleo, en la redacción introducida por la disposición final séptima, apartado 1, letra d), del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma laboral, que ulteriormente quedó convertido en la Ley 3/2012, de 6 de julio, con semejante rúbrica, por la posible infracción de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 28.1 y 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad sucintamente expuestos son los siguientes:

a) En el procedimiento ordinario núm. 4771-2012, seguido ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, a instancia de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), quedó formalizado el recurso contencioso-administrativo contra la Orden de la Consellería de Trabajo e Benestar de la Xunta de Galicia, de 13 de septiembre de 2012, que aprobó la convocatoria de subvenciones para la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas, mediante suscripción de convenios de ámbito autonómico, así como contra todos los actos administrativos posteriores que tuvieran causa o derivaran de aquella. La orden de referencia, según se destacaba en su rúbrica, fue dictada en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolló el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. La orden impugnada fue publicada en el “Diario Oficial de Galicia”, núm. 176, de 14 de septiembre de 2012.

En el citado procedimiento, en el que fueron partes codemandadas la Consellería de Trabajo e Benestar de la Xunta de Galicia y el sindicato UGT (Unión General de Trabajadores) de Galicia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó Sentencia el día 4 de diciembre de 2014, por la que desestimó íntegramente el recurso, sin imposición de costas.

b) Contra la precitada Sentencia, la representación del sindicato CSI-CSIF interpuso recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que quedó registrado con el núm. 386-2015 de los de su clase, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal, en solicitud de que aquel fuera estimado, casada y anulada la Sentencia de instancia y, que en su lugar, el Alto Tribunal dictara nueva Sentencia con los siguientes pronunciamientos: a) que declarara que la orden de la Consellería de Trabajo e Benestar de 13 de septiembre de 2012 no era conforme a derecho, con anulación de la expresión “más representativas”, contenidas en el artículo 10.1 apartado a) de dicha orden; b) que, igualmente, declarara que no era conforme a derecho y se anulara la resolución de 30 de enero de 2013, dictada por la Directora General de Empleo, por delegación de la Consellería citada; c) Que fuera reconocido el derecho del sindicato recurrente a la concesión del plan de formación intersectorial al que se refería la resolución, con la consiguiente subvención que conllevara aquel; d) que fuera condenada la Administración demandada a la adopción de las resoluciones y demás actos que procedieran para hacer efectivas las declaraciones de la Sentencia. Finalmente, con carácter subsidiario, se proponía, también, por medio de otrosí, el eventual planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la disposición final séptima de la Ley 3/2012, de 6 de julio, que había dado nueva redacción al artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, del que traía causa la Orden impugnada, por vulneración del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE).

En trámite de oposición al recurso de casación, la representación de la Xunta de Galicia solicitó la desestimación del recurso de casación con imposición de las costas a la parte recurrente; por medio de diligencia de ordenación de 9 de julio de 2015, la Sala declaró caducado el indicado trámite respecto del sindicato UGT de Galicia.

c) Habiendo sido ya señalada fecha para votación y fallo del recurso, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia el día 28 de septiembre de 2016 por la que acordó dejar sin efecto el señalamiento y dar traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días y a los efectos del artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la referencia que, a las organizaciones sindicales “más representativas”, hace el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 24 de marzo, tras su modificación primero, mediante la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y luego, por medio de la Ley 3/2012, de 6 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en cuanto pudiera ser contrario al artículo 28.1 y 14 CE. La Sala, en el último párrafo de la providencia y, en referencia a los términos “más representativas” del precepto eventualmente objeto de la cuestión, destacaba de modo textual lo siguiente: “teniendo en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, Sala Tercera, sobre la constitucionalidad de dicho precepto reglamentario en relación con la libertad sindical y la igualdad, antes de la reforma legal citada”.

d) En cumplimiento del trámite de audiencia acordado, la representación de la Xunta de Galicia, en su escrito de 17 de octubre de 2016, entendió que era improcedente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad porque, a su parecer, la doctrina de este Tribunal no ha impedido que haya diferencias “por el hecho de que estemos ante sindicatos más representativos, si son proporcionadas y razonables”, circunstancias que a su parecer, concurrían en este caso.

Por su parte, la representación del sindicato CSI-CSIF, en su escrito presentado el día 17 de octubre de 2016, consideró que el recurso de casación podía ser estimado sin necesidad de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, en aquel, hacía referencia a una relación de Sentencias del Tribunal Supremo, que se han dictado en supuestos de hecho similares y que, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, han anulado Órdenes de convocatorias de subvenciones para la elaboración de planes de formación posteriores a la redacción dada al artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 por la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012 y de la Ley 3/2012, por considerar —como se hizo en las SSTS de 2 de marzo y de 9 de diciembre de 2015 (recursos de casación núms. 4004-2009 y 2874-2014, respectivamente)— que esas disposiciones legales no modifican la naturaleza reglamentaria del Real Decreto 395/2007 y, por tanto, tampoco la naturaleza reglamentaria de su artículo 24. En tal sentido, además de subrayar la sustantividad propia de la orden impugnada, también indica que, en su Sentencia de 3 de febrero de 2016, el propio Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha cambiado el criterio que mantuvo en la Sentencia objeto del presente recurso de casación, procediendo a anular otra orden allí controvertida sin plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Por ello, en virtud del principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley y de los principios de unidad de doctrina y de seguridad jurídica, la parte recurrente solicitó la estimación del recurso de casación, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad. No obstante lo expuesto, también señalaba, de modo subsidiario, que, “si la Sala considerase que no puede estimar el recurso de casación sin que previamente por el Tribunal Constitucional, se pronuncie sobre la constitucionalidad de la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012 y de la Ley 3/2012, [considera] que, efectivamente, se tendría que plantear la cuestión de inconstitucionalidad”.

El Fiscal, mediante escrito de 14 de octubre de 2016, señaló que no se oponía al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad suscitada.

Por diligencia de ordenación de 25 de octubre de 2016, se tuvo por caducado en dicho trámite de alegaciones a la representación procesal de la UGT de Galicia.

e) Finalmente, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Auto de fecha 23 de febrero de 2017 por el que acordó “plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la referencia que, a las organizaciones sindicales ‘más representativas’ hace el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 24 de marzo”, tras su modificación primero, mediante la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero y, luego, por medio de la misma disposición final séptima de la Ley 3/2012, de 6 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, “por la vulneración de la igualdad (artículo 14 CE) y de la libertad sindical (artículo 28.1 CE)”.

3. El Auto de 23 de febrero de 2017 de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, después de exponer los antecedentes del caso, comienza su fundamentación jurídica delimitando, en el razonamiento jurídico primero, el planteamiento del recurso de casación y la Orden de la Xunta de Galicia objeto de la impugnación, para continuar, en el razonamiento segundo, justificando que la norma aplicable al caso es el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, toda vez que, como indicó anteriormente, la Orden impugnada era aplicación de otra Orden, en este caso estatal, la Orden TAS/718/2008 que, a su vez, desarrollaba el Real Decreto de referencia, cuyo artículo 24.3 era el que regulaba la suscripción de convenios para cursos de formación entre las organizaciones empresariales y las sindicales “más representativas”, siendo éstos los términos cuestionados.

Por otro lado, en el razonamiento jurídico tercero, se destaca que concurren los presupuestos de admisibilidad de la cuestión, toda vez que, en primer lugar, considera que se trata de una norma con rango de ley, pues el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo “que hemos venido aplicando o mejor dicho inaplicando, respecto de la exigencia de más representativa de las organizaciones sindicales a los efectos de subvenciones, planes de formación y análogos en Sentencias anteriores … ha sido modificado mediante la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, posteriormente Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y pasa a tener la redacción que se establece en dicha disposición final séptima que es prácticamente igual a la que tenía en la redacción anterior a dicha reforma de 2012, con la salvedad de la referencia final, en el último párrafo, al Registro de Centros y Entidades de Formación”.

A lo expuesto, el Auto añade que lo relevante en este caso ha sido el instrumento normativo utilizado para modificar o mantener el contenido del citado artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, pues ha sido un real decreto-ley el que ha elevado de rango en la pirámide normativa a dicho artículo 24.3, sin alterar su contenido. Además, destaca la resolución de la Sala que “ello significa que el artículo 24.3 del dicho Real Decreto tiene ahora rango formal de ley, pues dicha norma no puede ser ya modificada ni suprimida por una reforma reglamentaria posterior”. Considera, pues, que “se ha producido una congelación de rango” y fuerza de ley que veda al Gobierno cualquier posterior alteración de la misma porque su contenido es ahora expresión de la voluntad popular.

Es por ello, que ahora para el control de su constitucionalidad, entiende el órgano judicial que debe acudirse al mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad, sin que pueda realizarse por la vía del control de una norma reglamentaria (ex arts. 106.1 CE y 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), siendo, además relevante tal decisión de constitucionalidad para la resolución del recurso de casación interpuesto.

En relación con la interpretación del término “más representativas” realizada por la propia Sala cuestionante, el razonamiento jurídico cuarto del Auto destaca que, antes de la reforma operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, en la aplicación del artículo 24.3 del Real Decreto 395/20007, el alto tribunal venía declarando en pronunciamientos reiterados que “lesionaba la libertad sindical y la igualdad cuando se fija el criterio de organización sindical ‘más representativa’ respecto de funciones que no afectan a la representación y participación institucional, reservadas efectivamente como criterio valido de distinción a dichas organizaciones más representativas”. Además, prosigue afirmando que este “criterio no puede fijarse para la exclusión de las demás organizaciones sindicales que no tiene[n] tal naturaleza, respecto de los convenios aprobados sobre programas de formación y las subvenciones o dotaciones correspondientes, pues ello suponía una lesión de la libertad sindical (artículo 28.1 CE) y de la igualdad (artículo 14 CE)”.

A continuación, destaca que sucesivos pronunciamientos que cita, realizados a partir del año 2002, han venido anulando “los actos administrativos de aplicación de dicha norma reglamentaria, por su ilegalidad, cuando establecía este criterio de distinción entre organizaciones sindicales”, concluyendo, que “no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostentan esa condición de mayor representatividad (STS de 7 de noviembre de 2012)”.

Viene a señalar que, en sus pronunciamientos sobre la condición de sindicato más representativo, ha de distinguirse entre “la representación institucional de los intereses de los trabajadores”, que “ha de reputarse constitucional el otorgamiento de capacidad a los sindicatos ‘más representativos’”, y los supuestos de “solicitud de subvenciones para la organización de actividades enmarcadas dentro de los fines propios de los sindicatos o para ejecución de planes de formación”, en los que ha entendido que la “limitación a los sindicatos más representativos vulnera el derecho a la libertad sindical, porque la promoción de los trabajadores se atribuye por la Constitución, ex artículo 7 a todos los sindicatos sin distinción, y en los fines de promoción han de incluirse las actividades socioculturales y de formación”. Concluye, finalmente, el razonamiento jurídico de referencia destacando que, en dichos pronunciamientos, ha tenido en cuenta la doctrina de este Tribunal, con cita expresa de la STC 147/2001, de 27 de junio, de la que recoge un pasaje de la misma.

Por último, el Auto dedica el razonamiento jurídico quinto a la determinación de la duda de constitucionalidad que tiene la Sala con la consideración de que “la aplicación al caso” de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia citada llevaría a la estimación del recurso de casación “declarando la nulidad de la Orden impugnada al aplicar una norma inconstitucional, el artículo 24.3 de tanta cita”.

Señala, al respecto, que se trata ahora de una norma que, en virtud de la modificación introducida por la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, ha adquirido el rango de ley, resultando aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo y “que podría resultar contraria a los artículos 28.1 y 14 CE, pues así lo hemos venido declarando cuando su contenido estaba incluido en una norma reglamentaria que, en consecuencia, no aplicábamos por inconstitucional”.

Es por todo ello por lo que la Sala acuerda plantear esta cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, a la vista del rango legal que le ha conferido la disposición final séptima de la Ley 3/2012, por vulneración de los artículos 14 (derecho de igualdad) y 28.1 CE (derecho de libertad sindical).

4. Por providencia de 23 de mayo de 2017, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, y a los efectos que determina el artículo 37.1 LOTC, alegase lo que considerase conveniente “en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuere notoriamente infundada”.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido por medio de escrito registrado el día 15 de junio de 2017, en el que insta la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Después de hacer una detallada exposición de los antecedentes y de recoger los razonamientos del Auto de planteamiento de la cuestión, comienza el escrito destacando que el específico pasaje del artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 que es sometido al juicio de constitucionalidad es el que hace referencia a las organizaciones sindicales “más representativas”, que es lo que se objeta “en el proceso subyacente” y sobre el que se ha dado audiencia a las partes y a lo que ciñe su discrepancia la Sala cuestionante.

A continuación, y, a modo de introducción de su razonamiento, alude a que “es doctrina constitucional inconcusa” que las normas que pueden ser objeto de esta modalidad de proceso constitucional son exclusivamente las que tienen rango de ley para, seguidamente, pasar al concreto análisis del precepto enjuiciado, al que califica de norma reglamentaria, pese a lo que establece el segundo apartado de la disposición final séptima de la Ley 3/2012, que le atribuye rango de ley, señalando al respecto que “en modo alguno el legislador ha elevado a rango legal la normativa cuestionada que sigue siendo un Real decreto, por lo que la cuestión es inadmisible por la ausencia de condición procesal de que la norma cuestionada tenga fuerza o rango de ley”.

Seguidamente, destaca que la “denuncia de inconstitucionalidad debe reconducirse al examen de la vulneración de la libertad sindical (art. 28.1 CE)”, entendiendo que la invocada vulneración del derecho a la igualdad del artículo 14 queda absorbida por aquella, lo que exige que ambas denuncias deban ser examinadas de forma conjunta. A tal fin, después de la cita de la doctrina recogida en dos resoluciones de este Tribunal (SSTC 64/2016, FJ 4, y 147/2001, FJ 3, por este orden), no comparte el Ministerio público la posición del órgano judicial cuestionante, en orden a que, la materia de formación profesional, “puede inscribirse en la acción institucional del sindicato y en concreto en la que se lleva a cabo en la denominada concertación social, materia en la que el propio órgano promotor acepta que el criterio de la representatividad puede legítimamente ser tenido en cuenta”. Según expone más adelante, “la selección de las organizaciones sindicales más representativas se justifica en datos objetivos, como la mayor audiencia, la práctica contrastada, los medios adecuados y los fines para los que se convocan las ayudas”, agregando a lo expuesto que “la atribución a los sindicatos más representativos responde por ello a un interés que trasciende el de la organización sindical beneficiaria, cual es, el interés público respecto del cumplimiento de los fines formativos y se acomoda a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia”.

Por todo ello y en base a las consideraciones expuestas, el Fiscal General del Estado solicita el dictado de un auto de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad así planteada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, regulador del subsistema de formación profesional para el empleo, en su redacción introducida por la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, que pasó a convertirse en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. El texto de la citada disposición final séptima, en lo que ahora es de interés, ha venido a establecer lo siguiente:

“1. El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, queda redactado del siguiente modo:

d) El apartado 3 del artículo 24 queda redactado del siguiente modo:

‘3. En el ámbito autonómico, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, la ejecución de los planes de formación se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las siguientes organizaciones:

−Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito estatal y las más representativas en el ámbito autonómico, cuando se trate de planes de formación intersectoriales.

Estos planes también se ejecutarán a través de convenios suscritos con las organizaciones representativas de la economía social y de las representativas de autónomos, en ambos casos con suficiente implantación en el ámbito autonómico y para la formación dirigida específicamente a los colectivos de trabajadores de la economía social y de autónomos, respectivamente.

−Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y las representativas en el correspondiente sector, cuando se trate de planes de formación sectoriales, así como los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.

−Los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de la correspondiente Comunidad Autónoma’.

2. El Gobierno podrá modificar, mediante real decreto, lo establecido en el apartado 1 anterior”.

El órgano judicial duda de la constitucionalidad del precepto recurrido, de cuya validez depende el fallo, pues, a su juicio, resulta relevante y decisiva la aplicación del artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula como hemos indicado, el subsistema de formación profesional para el empleo, al haber distinguido entre organizaciones sindicales más representativas y las que no lo son, a los efectos de la ejecución de los planes de formación, que se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico, cuando se trate de planes de formación intersectoriales.

Asimismo, considera la Sala que el citado artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, al venir incluido en una norma con rango de ley, ha alcanzado el mencionado rango, toda vez que el citado precepto ha sido modificado mediante la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, posteriormente Ley 3/2012, con la consecuencia de mantener una redacción prácticamente igual a la que tenía antes de la reforma, con la única salvedad de la referencia final al registro de centros y entidades de formación, que no afecta a la resolución del presente proceso. De este modo, el órgano judicial subraya la relevancia del instrumento normativo utilizado para modificar el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, que ha sido elevado de rango en la pirámide normativa, lo que, a su juicio, significa que el referido precepto tiene ahora rango formal de ley.

La duda de constitucionalidad planteada, según precisa el Auto, viene determinada por la aplicación al caso de la doctrina jurisprudencial que cita en aquella resolución, lo que conduciría al órgano promotor a la estimación del recurso de casación y, por ende, a la revocación de la sentencia de instancia y subsiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad de la orden de la Xunta de Galicia impugnada, en aplicación de una norma que reputa de dudosa constitucionalidad —el reiterado artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007—.

Ahora bien, indica la Sala en su Auto que no puede alcanzar dicha conclusión porque la norma que se venía aplicando —el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007— ha pasado a ser redactada, aunque con el mismo contenido, por una norma con rango de ley, la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012, luego convertida en Ley 3/2012. Y, si bien hasta entonces, la jurisdicción ordinaria había podido realizar el control sobre la adecuación constitucional del precepto por tratarse de una norma reglamentaria (art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), el Auto de planteamiento del Tribunal Supremo considera que, a partir de dicha reforma de 2012 y aun tratándose del mismo contenido cuestionado, la norma tiene ahora rango de ley.

En consecuencia, la Sala acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, por la vulneración de la igualdad (art. 14 CE) y de la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Por su parte, el Fiscal General del Estado ha instado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por falta de rango legal y por reputar que es manifiestamente infundada, en los términos reseñados en los antecedentes de esta resolución.

2. El artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece que este Tribunal puede rechazar las cuestiones de inconstitucionalidad en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Pues bien, una vez determinado el contenido del Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad y cumplimentado el trámite de audiencia por el Fiscal General del Estado, se impone, en primer lugar, la delimitación del objeto de este proceso constitucional que, con relación al texto del artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, en la redacción introducida por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 3/2012, posteriormente recogida en la Ley 3/2012, ha de ceñirse en exclusiva a la referencia que se hace a las organizaciones sindicales “más representativas”, respecto de los convenios aprobados sobre programas de formación y las subvenciones o dotaciones correspondientes, que es lo único que se cuestiona de dicha norma, como así se hizo constar en la providencia de 28 de septiembre de 2016, que abrió el trámite de audiencia a las partes, y que es, a la postre, a lo que ciñe su discrepancia el auto de planteamiento.

Y, en segundo término, como consideración previa, es necesario dar respuesta, también, al obstáculo formal que opone el Ministerio Fiscal a la admisión a trámite de esta cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que, según destaca éste en sus alegaciones, la norma cuestionada no habría alcanzado el rango de ley, pese a lo que así ha establecido el apartado segundo de la disposición final séptima del Real Decreto-ley 3/2012 y de la subsiguiente Ley 3/2012, por lo que, a su parecer, la normativa cuestionada habría seguido manteniendo el rango reglamentario propio de un real decreto, lo que abocaría necesariamente a la inadmisibilidad de la cuestión, por la ausencia del necesario rango de ley de aquella.

Sobre este particular extremo, este Tribunal ha tenido ocasión de declarar que “no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, ‘de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario’ (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15, y 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Dicho esto, hay que destacar, además, que es el propio legislador el que mantiene el rango reglamentario del contenido que se procede a innovar a través de la ley. De ahí que no nos encontremos ante un supuesto de repetición literal de los preceptos de la norma superior por la norma inferior, como se defiende en el recurso. Por ello, al reconocer la propia ley el rango reglamentario de los preceptos aprobados, debe ser igualmente rechazada la pretendida inconstitucionalidad que se anuda a la inseguridad que producirían aquellos supuestos que procediéndose a la modificación de la norma de rango superior no fuera modificada la inferior” (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8).

Así pues, a la luz de la doctrina expuesta, no podemos compartir la tesis del Ministerio público y, por el contrario, hemos de considerar, de conformidad con lo que señala el Auto de planteamiento, que el precepto sometido a juicio de constitucionalidad, tiene rango formal de ley. Otra cosa es que, por la propia voluntad del legislador, no se opere la congelación del rango de ley en el contenido dispositivo del Real Decreto 395/2007, de tal manera que el Gobierno de la Nación, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueda introducir modificaciones a aquel o incluso llegar a derogarlo en todo o parte, lo que, por otro lado, así ha sucedido en el caso de autos, pues, por medio del Real Decreto 649/2017, de 3 de julio, que ha desarrollado la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, reguladora del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (“BOE” núm. 159, de 5 de julio de 2017), se ha acordado la parcial derogación del precitado Real Decreto 395/2007.

Al hilo de esta ulterior derogación, es necesario, como última consideración previa, poner, igualmente, de manifiesto que la presente cuestión de inconstitucionalidad no ha perdido sobrevenidamente su objeto, pese a la derogación de parte del conjunto normativo en el que venía incluido el precepto impugnado, toda vez que, dada la naturaleza de este proceso, que es de control concreto de la constitucionalidad de una norma con rango de ley, que puede resultar aplicable al supuesto de hecho del proceso judicial subyacente y de cuya validez debe depender el fallo, habrá de ser sometida a su enjuiciamiento constitucional por parte de este Tribunal, en el eventual supuesto de que hayan sido debidamente cumplimentados los presupuestos procesales, que son previos al análisis de fondo. Así lo ha destacado, por otra parte, la doctrina de este Tribunal al haber declarado reiteradamente que “en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo” (STC 28/2017, de 16 de febrero, FJ 3, que recoge la cita expresa de la STC 37/2004, de 11 de marzo, FJ 1).

En el caso de autos, el órgano judicial promotor de esta cuestión no ha apreciado la pérdida de objeto del recurso de casación, habida cuenta de que la Orden de 13 de septiembre de 2012 impugnada, así como los actos y resoluciones que traen causa de ésta (de modo particular, la resolución de 30 de enero de 2013, que denegó la solicitud formulada por el sindicato recurrente) se refieren a planes de formación a ejecutar en el período de tiempo comprendido entre los meses de septiembre de 2012 y agosto de 2013, por lo que existen intereses particulares directamente concernidos por la resolución del litigio que motivan el rechazo de la pérdida sobrevenida de objeto (STC 147/2012, de 5 de julio, FJ 3).

3. Una vez efectuadas las anteriores consideraciones, procede, a continuación, el examen de los necesarios presupuestos de aplicabilidad y relevancia que, conforme establece el artículo 35.1 LOTC, debe cumplir la norma cuestionada, así como de la exigencia de justificación de tal concurrencia que corresponde al órgano judicial que promueva la cuestión.

Ciertamente y de modo reiterado, la doctrina de este Tribunal ha establecido un criterio flexible en lo que se refiere al control sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia, habiendo declarado que “la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada es, en principio, materia de legalidad ordinaria, atribuida a los órganos jurisdiccionales” y, en este sentido, hemos afirmado que “el control por parte de este Tribunal de la selección de la norma aplicable sólo podrá producirse, en términos generales, si se ha tratado de una decisión arbitraria, manifiestamente irrazonable o si ha sido fruto de un error patente” (por todas, STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 2).

Pero también ha puesto de relieve este Tribunal que, en situaciones en las que la aplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso a quo pueda tener un carácter dudoso y discutible porque así se pueda exteriorizar del propio Auto de planteamiento o porque, como así ha sucedido en el caso de autos, una de las partes, el sindicato recurrente, haya entendido que el precepto cuestionado no es aplicable al caso, en la medida en que la Orden de 13 de septiembre de 2012 de la Xunta de Galicia “posee su propia sustantividad” y el recurso de casación pueda ser resuelto sin que tenga incidencia en el proceso la impugnación del Real Decreto 395/2007, este Tribunal ha exigido “un pronunciamiento específico del órgano judicial sobre la aplicación de la norma al caso, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este Tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma (STC 18/2014, de 30 de enero, FJ 4)”.

A justificar la aplicabilidad al caso del artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 dedica el Auto de planteamiento su razonamiento jurídico segundo, tal y como se ha detallado en los antecedentes de esta resolución, argumentando que la mencionada norma regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que se lleva a cabo mediante convenios suscritos por las entidades empresariales y sindicales “más representativas”, dentro del correspondiente ámbito autonómico. Añade que aquella norma ha sido desarrollada por la Orden TAS/718/2008 para concluir que la orden autonómica de 13 de septiembre de 2012, directamente impugnada por el recurso, es aplicación de la misma, por lo que, con fundamento, en la expresada cadena normativa, llega a la conclusión de que la precitada orden de la Xunta de Galicia trae causa de lo dispuesto en el Real Decreto 395/2007 y, más concretamente, de lo establecido en el artículo 24.3 del mismo. De ahí que lo entienda aplicable al caso y de que, de su validez constitucional, dependa el fallo.

Pues bien, aun cuando, como se ha anticipado, el control del juicio de aplicabilidad de la norma cuestionada que hace este Tribunal se apoya, con carácter general, sobre un criterio flexible, que parte de la consideración de que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, no puede por menos que exigir en este caso del órgano judicial un mayor esfuerzo argumental, de conformidad también con la doctrina expuesta, pues una de las partes ha formulado dudas acerca de la aplicabilidad del precepto cuestionado, destacando, además, en el trámite de audiencia del artículo 35 LOTC, que hasta en dos pronunciamientos anteriores (SSTS de 2 de marzo y de 9 de diciembre de 2015, recursos de casación núm. 4004-2009 y 2874-2014, si bien dictadas por la Sección Séptima) esa propia Sala de lo Contencioso-Administrativo hubo descartado la aplicabilidad del mencionado artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, al entender que, en ambos casos, la norma reglamentaria directamente impugnada tenía sustantividad propia, por lo que el Auto de planteamiento debería haberse extendido en una más profunda fundamentación que le permitiera superar las argumentaciones de contrario recogidas en tales pronunciamientos anteriores y además, de ese modo, dar respuesta razonada a las dudas de la propia parte recurrente, lo que no ha efectuado, pues se ha limitado a poner de manifiesto la secuencia normativa de la que trae causa la Orden autonómica impugnada en el recurso, pero sin ir más allá de aquella mera exposición secuencial. Tal circunstancia obliga a este Tribunal, en su estricta labor de control del juicio de aplicabilidad, a realizar un análisis de las normas citadas en el Auto.

Así, se advierte que el artículo 24 del Real Decreto 395/2007, que lleva por rúbrica la de “planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados”, regula en su apartado tercero, dedicado al “ámbito autonómico”, el régimen de suscripción de los convenios entre los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales “más representativas” para la ejecución de los planes de formación en los ámbitos estatal y autonómico, cuando se trate de planes de formación sectoriales. Es decir, el precepto de referencia lo que contempla es la regulación del marco convencional de previsión de los planes de formación, pero no se extiende al sistema de ejecución de aquellos planes, sino que se limita a regular un estadio previo a su puesta en práctica, de tal manera que, una vez firmados los convenios y, de conformidad con lo pactado en los mismos, será cuando deba llevarse a efecto la ejecución de la planificación convencional. En palabras de la STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 9, que, precisamente, resolvió el conflicto de competencias planteado respecto del Real Decreto 395/2007, vino a destacar, en relación con el artículo 24, que “lo señalado en el precepto que se examina forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye el principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto”. Estos términos, pese a estar expresados para fundamentar la competencia del Estado en aquel proceso constitucional, permiten ahora también destacar que el precepto cuestionado tiene por objeto una regulación estrictamente normativa y no de ejecución, en referencia a que lo que contempla es el inicial marco normativo convencional, que habilita ulteriormente para la ejecución de los específicos programas de formación profesional para los trabajadores, que serán objeto de ulterior regulación autonómica.

Por su parte, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, ha venido a desarrollar la formación de la oferta prevista en el Real Decreto 395/2007 y, en lo que ahora es de interés, “el establecimiento de las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación” (art. 1).

Finalmente, en aplicación de aquel régimen de bases de financiación pública y ya en fase de ejecución de los programas de formación, la Orden autonómica de 13 de septiembre de 2012, lo que ha venido a aprobar ha sido “la convocatoria de subvenciones para la financiación” de aquellos planes de formación en un período temporal determinado (de septiembre de 2012 a agosto de 2013). Es decir, el objeto de esta norma reglamentaria atiende al establecimiento del régimen específico de financiación, por medio de subvenciones públicas, que permitan la concreta ejecución de los programas de formación previamente aprobados por convenio, a fin de costear dicha ejecución.

Pues bien, lo que el sindicato CSIF impugna de modo específico en su recurso es su exclusión como beneficiario del régimen de financiación establecido por esta norma para poder ejecutar los planes de formación inicialmente diseñados por convenio, de ahí que, como destaca en su recurso, la impugnación la dirija, primordialmente, contra el artículo 10.1 a) de la indicada Orden gallega pues, en aplicación de dicho precepto, le ha sido denegada su concesión, en virtud de resolución de 30 de enero de 2013 de la Directora Xeral de Emprego, dictada por delegación de la Conselleira correspondiente, y, por ende, la condición de beneficiaria de las subvenciones solicitadas, al no ostentar la condición de sindicato “más representativo” del sector a nivel autonómico.

Llegados, pues, a este punto y a la vista de la descripción normativa realizada, podemos concluir que el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007 cuestionado no resulta aplicable al caso de autos, toda vez que el ámbito procedimental en que se ha situado el proceso judicial subyacente no es el del trámite de la suscripción de los convenios de formación de trabajadores, que es el regulado por la norma estatal cuestionada, sino el de su ejecución, que es posterior a aquel y en un aspecto muy específico, como es el de la determinación de las organizaciones sindicales que puedan ser beneficiarias de las subvenciones públicas, establecidas por la administración para la ejecución de aquellos planes de formación, que no guarda conexión con la norma estatal de referencia.

Faltaría, pues, el presupuesto procesal de la aplicabilidad de la norma al caso de autos, lo que conduce indefectiblemente a la inadmisión a trámite de la cuestión.

Hasta aquí debe llegar el examen de constitucionalidad del precepto cuestionado, toda vez que, de extenderlo hasta al análisis de fondo, se corre el riesgo de que la cuestión de inconstitucionalidad se convierta en un proceso de enjuiciamiento de inconstitucionalidad in abstracto, desligado del proceso a quo, “lo que, cabalmente no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo (por todos, ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 4)”.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1629-2017.

Madrid, a doce de diciembre de dos mil diecisiete.