



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 7
GOYA, 14
28001 MADRID
TEL:

N40170

N.I.G: 28079 29 3 2012 0008737

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000062 /2012

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: UNION SINDICAL OBRERA (U.S.O)

LETRADO: ESTRELLA ZAMBRANA QUESADA

PROCURADOR:

DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS, CSI-F , FSC-CCOO , FSES , CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS

LETRADO: . ABOGADO DEL ESTADO, Mª ANGELES DEL VALLE PEREZ , , ANA MARIA MARTIN ROMERO , JOAQUIN CHAVARRI ANDRES

PROCURADOR: , , MARIA JESUS RUIZ ESTEBAN , ,

RESOLUCIÓN QUE SE NOTIFICA:

SENTENCIA DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2013

PERSONA / ENTIDAD A LA QUE SE NOTIFICA:

ESTRELLA ZAMBRANA EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE USO CON DOMICILIO EN PLAZA DE SANTA BÁRBARA, 5, 7ª PLANTA 28004 MADRID

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

En virtud de lo acordado en resolución dictada en el procedimiento arriba referenciado, se remite a Ud. la presente a fin de notificarle la resolución que por copia se acompaña.

Y para que sirva de notificación en legal forma a la persona arriba referida, expido y firmo la presente.

En MADRID, a cinco de Noviembre de dos mil trece.

EL/LA SECRETARIO/A JUDICIAL
Documento firmado digitalmente

Firma válida

Firmado por: MARTINEZ MONTIJANO CARMEN
OU=FNMT Clase 2 CA, O=FNMT, C=ES
Audiencia Nacional



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 7

GOYA, 14

28001 MADRID

TEL:

N11630

N.I.G: 28079 29 3 2012 0008737

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000062 /2012

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: UNION SINDICAL OBRERA (U.S.O)

LETRADO: ESTRELLA ZAMBRANA QUESADA

PROCURADOR:

DEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS, CSI-F , FSC-CCOO , FSES , CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS

LETRADO: . ABOGADO DEL ESTADO, M^a ANGELES DEL VALLE PEREZ , , ANA MARIA MARTIN ROMERO , JOAQUIN CHAVARRI ANDRES

PROCURADOR: , , MARIA JESUS RUIZ ESTEBAN , ,

S E N T E N C I A n° 279/13

En Madrid a cinco de Noviembre de dos mil trece.

La Ilma Sra. Dña. ANA MARÍA JIMENA CALLEJA Magistrado-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n° 7, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000062 /2012 seguidos ante este Juzgado, sobre ADMINISTRACION DEL ESTADO, entre partes, de una como recurrente UNION SINDICAL OBRERA (U.S.O) representada por D/ña. ESTRELLA ZAMBRANA QUESADA, y de otra MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, , UGT, FSC-CCOO, CSI, FSES, sobre actos y disposiciones generales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: En fecha 21 de septiembre de 2012 fue turnado a este Juzgado el recurso que ha dado origen a las presentes actuaciones.

SEGUNDO: Después de ser admitido a trámite el recurso, fue reclamado el expediente administrativo y una vez recibido, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara la demanda, en la que, después de hacer

Firma válida

Firmado por: JIMENA CALLEJA ANA MARIA
OU=FNMT Clase 2 CA, O=FNMT, C=ES
Audiencia Nacional

Firma válida

Firmado por: MARTINEZ MONTIJANO CARMEN
OU=FNMT Clase 2 CA, O=FNMT, C=ES
Audiencia Nacional

alegaciones y de invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso.

TERCERO: Presentada demanda, se dio traslado a la parte demandada para que la contestara y formalizara la oposición, lo que efectuó y, tras hacer las alegaciones que consideró e invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se desestimaran las pretensiones de la parte demandante.

CUARTO: Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, así se acordó, practicándose la propuesta y declarada pertinente, con el resultado que obra en autos y, tras el trámite de conclusiones, quedaron los autos para sentencia.

QUINTO: En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO: Es objeto de este recurso la resolución del Instituto Nacional de Administraciones Públicas, INAP, de 20 de julio de 2012, por la que se aprueba la concesión de ayudas para la financiación de planes de formación interadministrativos en el ámbito de las organizaciones sindicales, convocada mediante Resolución de 13 de abril de 2012. En el Anexo de esta Resolución consta la cuantía de las ayudas concedidas al Sindicato recurrente, que asciende a 159.521,41 € en relación al Plan presentado por el mismo

En la demanda se comienza por efectuar un repaso a los antecedentes históricos de los acuerdos de formación continua en las Administraciones Públicas, diseñados, según la recurrente, para excluir a USO de los mismos, pese a las sucesivas sentencias obtenidas a su favor en relación con los sucesivos acuerdos y convocatorias de ayudas, asegurando que todas las sentencias citadas son decisivas para la resolución de este recurso.

A continuación se hace en la demanda referencia expresa al Acuerdo de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas, de fecha 22 de marzo de 2010, el cual sigue manteniendo como requisito exigido a las organizaciones sindicales que pretendan promover planes de formación el de la "mayor representatividad", aunque matizado, requisito que, en opinión de la recurrente, es uno de los declarados nulos por el Tribunal Supremo, por lo que invoca la vulneración del Principio de Tutela Judicial Efectiva en su vertiente plena y de ejecución y cumplimiento debido de las Sentencias dictadas en esta materia. No obstante, indica que el Sindicato actor ha recurrido también dicho AFEDAP, encontrándose en el momento de presentación de

la demanda pendiente de votación y fallo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) de la Audiencia Nacional.

De estas premisas concluye que existe una diferenciación clara entre sindicatos más representativos y los que no ostentan tal condición, existiendo una evidente desproporción a la hora de conceder las correspondientes subvenciones entre los sindicatos promotores de acciones formativas, que supondría la vulneración de los artículos 7, 14 y 28.1 CE.

En relación con la resolución que es objeto de este proceso, se invoca que en la Resolución impugnada no se motiva en base a qué argumentos y criterios concretos de valoración se han otorgado las ayudas en cuestión, pues no se observa la correlación debida entre los criterios de valoración establecidos en la convocatoria y las adjudicaciones realizadas, particularmente, con referencia al criterio principal que es el porcentaje de representatividad sindical de cada promotor, desconociendo los baremos en base a los que han sido ponderados los referidos criterios.

Sigue señalando que además, pese a ostentar una representatividad superior al 26%, USO esta excluido de la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, por lo que se encuentra totalmente indefenso a la hora de comprobar que la valoración de cada uno de los parámetros baremados haya sido ajustada a Derecho o no.

Invoca además la vulneración de los principios generales de imparcialidad y objetividad consagrados en la Ley General de Subvenciones, ya que los sindicatos mayoritarios resultan, en definitiva, juez y parte en los procesos de concesión de ayudas, aportando determinados datos que, a su juicio, demuestran la parcialidad en al concesión de ayudas.

Termina suplicando que se dicte sentencia en la que se declare la nulidad de la resolución recurrida y el derecho de U.S.O. a una asignación igualitaria y proporcional de las subvenciones que nos ocupan, así como a un reparto y recorte proporcional de las citadas ayudas.

El Abogado del Estado, después de centrar u delimitar el objeto de este proceso, interesa la desestimación del recurso, invocando que el recurrente pretende sustituir los criterios de valoración de las solicitudes de subvenciones por los suyos propios, sin haber impugnado la Resolución de 13 de abril, en la que se convocan las ayudas, y sin alegar, ni mucho menos probar, que la Resolución de adjudicación recurrida se haya apartado de los criterios consignados en el art. 11 de las bases, indicando que estos criterios establecidos en la convocatoria han sido los empleados por las distintas organizaciones sindicales, para efectuar sus planes propuesta (folios 50 y siguientes); han sido objeto de

valoración (folios 184 y ss) y sobre ellos se ha efectuado la asignación por parte de la Comisión General de Formación para el Empleo (folios 217 y 218).

No obstante, señala que la resolución de convocatoria ha sido dictada en aplicación de la Orden TAP/3351/2010, de 22 de diciembre, y del AFEDAP, desarrollado por aquélla, disposiciones que se encuentran plenamente vigentes, vinculan a la Administración, y han sido expresamente confirmadas por la Audiencia Nacional, en dos sentencias que desestimaban los recursos contencioso-administrativos dirigidos contra ellas, SAN de 8 de marzo de 2013, Sección Primera, procedimiento ordinario 585/2010, promovido por USO contra la Resolución de 8 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el AFEDAP (IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 21 de septiembre de 2005) y SAN de 1 de octubre de 2012, Sección Primera, procedimiento ordinario 697/2011, promovido por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado contra la Orden TAP/3351/2010, de 22 de diciembre.

Se oponen también a la estimación del recurso los terceros comparecidos como codemandados, FSC-CCOO y CSI-F, firmantes del IV AFEDAP.

SEGUNDO: Pese a todas las consideraciones previas realizadas en la demanda, resulta que el objeto de este proceso es, exclusivamente, la resolución que aprueba la concesión de ayudas convocadas mediante Resolución de 13 de abril de 2012; es decir, no son objeto de este proceso ni el Acuerdo de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 ni la resolución de convocatoria.

En este sentido debe señalarse que, además, el recurso interpuesto por USO contra el citado Acuerdo ha sido desestimado por la sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 1ª, de 8 de marzo de 2013, por lo que me remito a la citada sentencia para descartar todos los motivos de impugnación directa o indirectamente relacionados con los requisitos establecidos en dicho Acuerdo.

En segundo lugar, no consta que la resolución por la que se convocan estas ayudas haya sido recurrida, por lo que es firme y consentida y vincula tanto a la administración convocante como al propio sindicato recurrente, por el hecho de haber participado en al convocatoria, sin que sea lícito ahora discutir ninguno de los aspectos establecidos y regulados en dicha resolución.

Centrado así el objeto del proceso y el alcance que puede tener esta sentencia, parece forzoso concluir que los únicos motivos de impugnación directamente dirigidos contra la resolución cuya conformidad a derecho debe realizarse en

esta sentencia son la falta de motivación y la vulneración de los principios de imparcialidad y objetividad, que se relaciona directamente con la ausencia de motivación.

TERCERO: En primer lugar, y respecto a la ausencia de motivación suficiente que sin duda debe incluir la resolución final del procedimiento en tanto reflejo de una potestad discrecional de la Administración, parece oportuno examinar los artículos 24 y 25 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

El art. 24.3 b) de la LGS establece que la fase de instrucción del procedimiento comprende, entre otras actividades, la "evaluación de las solicitudes o peticiones, efectuada conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria"; según el punto 4 que el órgano competente "deberá emitir informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada", tras lo que el órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado, formulará la propuesta de resolución provisional, debidamente motivada, que deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria, y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones" salvo que no figure el trámite de audiencia en el procedimiento concreto.

Por otra parte el art. 25.2 de la LGS establece que "La resolución se motivará de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte."

La convocatoria de estas ayudas se realizó por la Resolución de 13 de abril de 2012, del Instituto Nacional de Administración Pública; la base 7ª de esta Convocatoria, dedicada a los órganos competentes para la instrucción, evaluación y resolución del procedimiento, se refiere en su punto 3 a la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, órgano regulado en el AFEDAP, a la que corresponde la evaluación de las solicitudes de planes interadministrativos, según los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en el artículo 11, así como elevar la propuesta de concesión.

El artículo 11 regula la valoración de planes de formación, y en concreto el número 2 se refiere a los Planes de las Organizaciones Sindicales en los siguientes términos:

"Se tendrán en cuenta las siguientes directrices y criterios de valoración de los planes recibidos:

- a) En cuanto a los recursos destinados a la formación:

- El volumen de recursos presupuestarios propios destinados a la formación en el ejercicio anterior al de la convocatoria.

b) En cuanto al diseño de los planes de formación, se valorarán los siguientes aspectos:

- La respuesta del plan a las necesidades de formación detectadas por la organización a través de la aplicación de técnicas de evaluación de necesidades formativas.
- La incorporación de los resultados de la evaluación del plan de formación del año anterior, en el plan presentado.

c) En cuanto al contenido del plan de formación:

- Inclusión de acciones formativas vinculadas a la promoción profesional y a la carrera administrativa.
- Incorporación de actividades formativas que sean instrumento de motivación y compromiso de los empleados públicos.
- Acciones formativas tendentes a mejorar la cualificación y adquisición de competencias de los empleados públicos.
- Inclusión de acciones formativas relativas a la Administración Electrónica.

d) En cuanto al seguimiento y evaluación del plan de formación:

- Previsiones acerca del seguimiento de acciones formativas, tanto durante su desarrollo como al final del mismo.
- La aplicación de técnicas para la evaluación de los resultados y, en su caso, del impacto de la formación.

e) Porcentaje de representatividad sindical distinguiendo entre las organizaciones sindicales mencionadas en el artículo 10.4 y 10.5 del AFEDAP.

f) Grado de implantación sindical dentro del ámbito correspondiente al plan de formación.

g) Experiencia organizativa y técnica en ejecución de planes de formación.

La Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, determinará los baremos según los cuales serán ponderados los criterios de valoración señalados en este apartado, estableciéndose como criterio principal el porcentaje de representatividad sindical de cada promotor."

CUARTO: Indudablemente la motivación es elemento esencial de toda resolución, y así lo ha venido a recoger tanto nuestro Tribunal Supremo como nuestro Tribunal Constitucional; así, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de septiembre de 1992 recoge que "La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la

Administración que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado". Tesis ésta que ha sido defendida igualmente por el Tribunal Constitucional, que señala "... es claro que el interesado o parte ha de conocer las razones decisivas, el fundamento de las decisiones que le afecten, en tanto que instrumentos necesarios para su posible impugnación y utilización de los recursos" (STC. 232/92, de 14 de Diciembre).

La motivación de la actuación administrativa constituye el instrumento que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad, "... la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 75188, 199191, 34192, 49192, 111 (STC. 165/93, de 18 de Mayo). Con relación a este extremo, el T. Constitucional ha afirmado que "... la facultad legalmente atribuida a un órgano (...) para que adopte con carácter discrecional una decisión en un sentido o en otro no constituye por sí misma justificación suficiente de la decisión firmemente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de dicha facultad viene condicionado estrechamente a la exigencia de que tal resolución esté motivada, pues solo así puede procederse a un control posterior de la misma, en evitación de toda posible arbitrariedad que, por lo demás, vendría prohibida por el artículo 9.3 CE" (STC 224/92, de 14 de Diciembre).

Por último, la motivación es el medio que posibilita el control jurisdiccional de la actuación administrativa, pues, "como quiera que los Jueces y Tribunales han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican -artículo, 106.1 Constitución-, la Administración viene obligada a motivar las resoluciones que dicte en el ejercicio de sus facultades, con una base fáctica suficientemente acreditada y aplicando la normativa jurídica adecuada al caso cuestionado, sin presuponer, a través de unos juicios de valor sin base fáctica alguna, unas conclusiones no suficientemente fundadas en los oportunos informes que preceptivamente ha de obtener de los órganos competentes para emitirlos, los cuales, a su vez, para que sean jurídicamente válidos a los efectos que aquí importan, han de fundarse en razones de hecho y de derecho que los justifiquen". (STS. 25 de Enero de 1.992).

Pero en este caso, examinado el expediente, no consta que la citada Comisión determinara los baremos según los cuales

deben ser ponderados los criterios de valoración señalados, omisión que supone, por si sola, un incumplimiento claro de las bases de la convocatoria.

Además, examinados los folios 184-187 encontramos lo que se supone es la valoración del plan presentado por la recurrente, pero aunque formalmente recoge todos los apartados contemplados en el artículo 11, materialmente no efectúa valoración alguna, pues se limita a describir el contenido del plan, asignando a continuación una serie de puntos a cada apartado (10, 11, 3, 23, 3, 4, 13, 14, 5, 402 y 8), resultando imposible determinar, a falta de baremo concreto, a qué corresponden o qué valoración reflejan. Tampoco aparece acta alguna de la Comisión que refleje la reunión o reuniones en las que se procedió a la valoración de las solicitudes.

Pues bien, en los términos expuestos, ni la resolución final de concesión de ayudas ni las actuaciones anteriores del expediente permiten conocer el fundamento ni las razones concretas de la valoración asignada al plan presentado por la recurrente, impidiendo tanto a la recurrente discutir los puntos asignados a cada uno de los criterios que deben tenerse en cuenta como a esta juzgadora controlar su adecuación a lo dispuesto en las bases.

Por lo expuesto debe estimarse el recurso, si bien no en los términos solicitados en la demanda, pues el reparto proporcional no es, evidentemente, el sistema previsto en la convocatoria.

En consecuencia, esta estimación supone ordenar al retroacción del procedimiento a la fase de instrucción, para que, conforme a lo establecido en la Base 11ª de la Convocatoria, la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, proceda a establecer los baremos según los cuales serán ponderados los criterios de valoración señalados en el mismo precepto, estableciendo como criterio principal el porcentaje de representatividad sindical de cada promotor, procediendo a continuación a la valoración de los planes conforme a esos baremos objetivos aprobados.

QUINTO: No procede efectuar especial declaración en cuanto a las costas procesales causadas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLO



Que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada del ICAM Sra. Zambrana Quesada, en nombre y representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.), contra la resolución de del Instituto Nacional de Administraciones Públicas, INAP, de 20 de julio de 2012, por la que se aprueba la concesión de ayudas para la financiación de planes de formación interadministrativos en el ámbito de las organizaciones sindicales, convocadas mediante Resolución de 13 de abril de 2012, debo declarar y declaro que la mencionada resolución no es ajustada a derecho, por lo que la anulo, declarando la retroacción del procedimiento a la fase de instrucción, para que, conforme a lo establecido en la Base 11ª de la Convocatoria, la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, proceda a establecer los baremos según los cuales serán ponderados los criterios de valoración señalados en el mismo precepto, estableciendo como criterio principal el porcentaje de representatividad sindical de cada promotor, procediendo a continuación a la valoración de los planes conforme a esos baremos objetivos aprobados.

Sin especial declaración en cuanto a las costas procesales.

Contra esta sentencia cabe recurso de apelación, a interponer ante este mismo Juzgado en el término de los quince días siguientes a su notificación en la forma prevista por el artículo 85 LRJCA.

Así lo pronuncio, mando y firmo.