



Roj: **STS 5038/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:5038**

Id Cendoj: **28079130042015100343**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **18/11/2015**

Nº de Recurso: **144/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 15419/2013,**
STS 5038/2015

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Noviembre de dos mil quince.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso de casación núm. **144/2014**, interpuesto por la **UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO)**, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María Dolores Maroto Gómez y por la **COMUNIDAD DE MADRID** representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 31 de octubre de 2013, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 39/2013, a instancia de la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO), contra la Orden 24/2012, de 14 de noviembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2012.

Han sido partes recurridas la **COMUNIDAD DE MADRID** representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos y la **UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO)**, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María Dolores Maroto Gómez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 39/2013 seguido en la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 31 de octubre de 2013, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "**FALLO: Que debemos ESTIMAR EN PARTE el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña María Dolores Maroto Gómez actuando en nombre y representación de la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO), contra la Orden 24/2012, de 14 de noviembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2012, anulando el apartado 2.a), a.1) y a.2) del artículo 33 de dicha Orden. Sin costas**".

SEGUNDO.- El Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID presentó con fecha 29 de noviembre de 2013 escrito de preparación del recurso de casación y la Procuradora de los Tribunales D^a María Dolores Maroto Gómez en representación de UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO) presentó con fecha 11 de diciembre de 2013 escrito de preparación del recurso de casación.

El Secretario Judicial de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó por diligencia de ordenación de fecha 8 de enero de 2014 tener por preparado



el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La representación procesal de la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO), parte recurrente, presentó con fecha 27 de febrero de 2014 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, en el que solicitó se dicte sentencia por la que, estimando el motivo del recurso, case y anule la sentencia recurrida y resuelva de conformidad con el recurso interpuesto, acordando estimar todas y cada una de las alegaciones y razonamientos jurídicos de la demanda, y en su virtud, se anule y deje sin efecto la totalidad de la Orden 24/2012 impugnada, y se condene a la Administración a estar y pasar por esta declaración y a las costas ocasionadas.

CUARTO.- La representación procesal de la COMUNIDAD DE MADRID, parte recurrente, presentó con fecha 14 de marzo de 2014 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, en el que solicitó se dicte nueva resolución por la que, con apreciación del motivo de casación invocado estime el presente recurso, case la sentencia recurrida, desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo, y declare la conformidad a derecho de la resolución recurrida.

QUINTO.- La COMUNIDAD DE MADRID representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos y la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO) representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María Dolores Maroto Gómez, comparecieron y se personaron como partes recurridas.

SEXTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por providencia de fecha 29 de mayo de 2014, admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SÉPTIMO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID, parte recurrida, presentó en fecha 28 de julio de 2014 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala se dicte sentencia que desestime el recurso de casación y que declare la conformidad a derecho de la sentencia recurrida con imposición de las costas a la parte recurrente.

OCTAVO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, a la representación de la la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO), parte recurrida, presentó en fecha 1 de septiembre de 2014 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala acuerde inadmitir el recurso o, subsidiariamente, desestimarlos, con imposición de costas al recurrente.

NOVENO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el día 27 de octubre de 2015, fecha en la que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - La sentencia recurrida estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO), contra la Orden 24/2012, de 14 de noviembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2012, y anula el apartado 2.a), a.1) y a.2) del artículo 33 de dicha Orden.

Así, el indicado artículo 33, sobre " *Financiación* " , establece en sus números 1 y 2:

"1. Los planes formativos que se desarrollen al amparo de esta convocatoria se ejecutarán mediante convenios suscritos entre la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, y la entidad o entidades beneficiarias, de conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 20 de las disposiciones generales. Se financiarán con cargo a la partida 49110 del Programa 810 del Presupuesto de Gastos de la Comunidad de Madrid, y con cargo a los fondos recibidos del Servicio Público de Empleo Estatal.

2. El importe inicialmente previsto correspondiente a esta convocatoria se eleva a 17.601.732 euros, que se distribuirán de la siguiente forma:

a) Para la ejecución de planes de formación intersectoriales de carácter general, un importe de 8.793.732 euros.

El presupuesto se distribuirá de la siguiente forma:

a.1) Planes de formación intersectorial de entidades empresariales y sindicales cuya representatividad sea, al menos, la establecida en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores o en el artículo 7 de la



Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical , respectivamente [apartados a.1) y a.2) del artículo 7 de la presente Orden]. Se destinará a este apartado un importe de 6.000.000 de euros, distribuyéndose el 70 por 100 para entidades empresariales y el 30 por 100 para entidades sindicales.

Al objeto de asegurar la calidad de los planes formativos, las entidades que presenten solicitud en este apartado tendrán que puntuar obligatoriamente en los criterios 1º, 2º, 3º, 4º y 7º, establecidos en el artículo 14 de la presente Orden con, al menos, 45 puntos.

a.2) Planes de formación intersectorial de otras entidades empresariales y sindicales con una representatividad en la Comunidad de Madrid menor a la establecida en el apartado anterior [apartados a.3) y a.4) del artículo 7 de la presente Orden], un importe de 2.793.732 euros, distribuyéndose el 70 por 100 para entidades empresariales y el 30 por 100 para entidades sindicales.

Con el fin de preservar la calidad de la formación, no podrán resultar beneficiarios en el apartado a.2) más de 50 solicitantes, entendiéndose que corresponde la mitad a cada uno de los tipos de beneficiarios (organizaciones empresariales y sindicales). (...)"

Y la sentencia rechaza los motivos de impugnación dirigidos a combatir el procedimiento de elaboración de la orden cuestionada, así como, debe entenderse, la impugnación de los artículos 6.1.a) y d), y 7.a) y d) de la misma sobre el ámbito de los beneficiarios de los planes de formación, en cuanto que no se pronunció sobre los mismos.

SEGUNDO.- Examinaremos en primer lugar el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid.

En lo que ahora interesa la sentencia recurrida, después de rechazar los restantes motivos de impugnación, expone (Fundamento de Derecho Quinto) las razones para anular los preceptos citados.

En una reciente sentencia de 30 de septiembre de 2015 -recurso de casación núm. 3961/2013 - se resolvió un recurso idéntico interpuesto igualmente por la Comunidad de Madrid frente a otra sentencia de 30 de octubre de 2013 de la misma Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recurso núm. 55/2013 , entonces a instancia la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT-MADRID), y con prácticamente idénticos motivos, sentencia que rechazó los argumentos dirigidos frente al procedimiento de elaboración de la Orden cuestionada y aceptó los invocados frente a los ya citados apartados del artículo 33 de la misma que resultaron anulados. Frente a aquella sentencia no consta que UGT-MADRID interpusiera recurso de casación. Y esta Sala acordó no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid, por lo que, al ser idénticos los argumentos de la Comunidad de Madrid en este recurso de casación núm. 144/2014 a los expresados en aquel recurso de casación núm. 3961/2013 y ser sustancialmente iguales las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recurridas en ambos casos, reiteraremos lo que dijimos entonces, sin que baste con remitirnos a la misma por estar ahora en presencia de un nuevo actor (USMR de CC.OO) que en su escrito de oposición al recurso de la Comunidad de Madrid viene en buena medida a sostener los mismos argumentos que empleó esta Sala en la citada sentencia.

La Comunidad de Madrid invoca un único motivo de casación al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA por infracción de las normas del ordenamiento jurídico estatal y de la jurisprudencia aplicable, alegando que la sentencia recurrida estima el recurso por entender que la diferente distribución del presupuesto que realiza la disposición impugnada entre entidades empresariales (70%) y sindicales (30%) carece de toda justificación.

La Administración recurrente, después de recordar que, según la sentencia, con dicha distribución se infringe el artículo 14 de la Constitución española así como la jurisprudencia relativa al mismo, cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2010 (de la Sala Cuarta , de lo Social, de este Tribunal, dictada en un supuesto en que se planteaba determinar si el colectivo de pilotos de una compañía aérea, los que tenían convenio colectivo propio, ostentaba o no derecho a percibir la paga de productividad que se había abonado al resto de personal de la propia empresa con fundamento en un acuerdo firmado entre la empresa y los tripulantes de cabina y tierra, cuestión, adelantemos, por completo ajena a la aquí examinada), y se limita a transcribir distintas sentencias del Tribunal Constitucional (así la STC 253/2004) sobre el ámbito de aplicación del artículo 14 CE , para concluir que "*aplicando dicha doctrina al caso de autos, es claro que las entidades empresariales y las organizaciones sindicales son distintas y por tanto ello justifica esa diferencia de trato en el reparto de fondos que no parece desproporcionado*", y, con invocación de la STC 148/1990 , considera que, en contra de lo argumentado por la sentencia de la instancia, con dicha distribución no se vulnera ni el artículo 14, ni el artículo 9 de la CE , pues la diferencia en la distribución se justifica por las diversas naturaleza y finalidad entre unas y otras entidades, de la misma manera que existen ayudas o subvenciones sólo para sindicatos o solo para empresarios, y, añade, de la misma manera que por primera vez se incluye como posibles beneficiarios de estas subvenciones a los centros o entidades de formación debidamente acreditados o que, por ejemplo, a la hora de distribuir el presupuesto de los planes de formación sectoriales entre los diferentes



ámbitos sectoriales, mientras que en el ámbito del transporte se distribuyen poco más de 200.000 euros, en el del comercio hay casi 600.000 euros, y sin que por todo ello se vulneren los principios citados en la demanda.

TERCERO.- Pues bien, como resulta de la sentencia recurrida, el principio de concurrencia competitiva no impide que puedan establecerse cupos para la distribución del presupuesto y dentro de cada uno otorgarse la subvención en régimen de concurrencia competitiva, sin que ello implique vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, que exige que el término de comparación sea idéntico, no meramente análogo y, desde luego, las entidades empresariales y las organizaciones sindicales, aunque ambas tengan la consideración de agentes sociales, no son iguales, por lo que no existe vulneración de dicho derecho fundamental, y sin perjuicio de reconocer que, igualmente, la posible distribución desigual, dentro de cada cupo, tampoco vulneraría ni el principio de libre concurrencia competitiva, ni el principio de igualdad siempre que se justificara ese reparto (por razón de la diversidad numérica de los integrantes de cada uno de los cupos, por ejemplo, o por cualquier otra causa), es lo cierto que, en el supuesto de autos, sin embargo, esa evidente desigualdad, en perjuicio de las entidades sindicales, carece de toda justificación, al menos no ha sido expresada, pues hablar de razones de oportunidad (como alega el Letrado de la CAM en su contestación la demanda) es no decir nada, ya que, aún cuando exista un evidente margen de discrecionalidad por parte de la Administración a la hora de establecer los requisitos para acceder a dichas subvenciones, no puede olvidarse que toda actuación administrativa -incluida, y muy especialmente, la discrecional- precisa de un mínimo de motivación explicativa de la decisión, siendo, precisamente, la motivación la pauta que posibilitará el enjuiciamiento de la legalidad de dicha actuación. En este caso, se desconoce absolutamente las causas que han llevado a esa desigual distribución, y esa ausencia de una justificación objetiva y razonable, lleva a la Sala "a quo" a considerar arbitraria, y, como tal, vulneradora del art. 9 CE.

El modo en que se articula este recurso de casación dista de ser técnicamente adecuado. Como esta Sala viene constantemente afirmando, el recurso de casación no puede convertirse en una simple repetición de lo que infructuosamente se alegó en la instancia, ya que su misión no es tanto controlar la legalidad de la actuación administrativa, como controlar que la sentencia de instancia es ajustada a derecho. El control de la legalidad de la actuación administrativa en sede casacional se produce, así, sólo indirectamente. La consecuencia de ello, por lo que ahora interesa, es que los motivos casacionales deben contener reproches específicamente dirigidos a la sentencia impugnada, sin limitarse -como ocurre en el presente caso- a reiterar lo dicho en la instancia.

Del cotejo del escrito de contestación a la demanda recogido en las actuaciones con el escrito de interposición, y antes con el de preparación, se infiere sin dificultad que más que reproches a la sentencia impugnada -que es lo propio del recurso de casación- la recurrente se limita a repetir sustancialmente lo que ya adujo en la instancia.

Así, el único motivo de casación, tan escueta e imprecisamente desarrollado, incurre en carencia manifiesta de fundamento, ya que su desarrollo no contiene una crítica de la concreta ratio decidendi de la fundamentación jurídica de la sentencia. Además, como ya se ha apuntado, el desarrollo del motivo incluye citas de SSTC, que no cabe invocar como jurisprudencia infringida, haciendo indicación de una única STS, lo que tampoco sería suficiente para hablar de jurisprudencia. En efecto, como se ha dicho reiteradamente, resulta inadmisibles el recurso en relación con la denunciada infracción de la jurisprudencia, pues en estos casos no basta la mera cita y transcripción parcial de una o varias sentencias de este Tribunal, sino que es necesario que se relacionen las circunstancias concurrentes en los precedentes citados con el caso examinado, lo que en este caso se ha omitido absolutamente en el recurso de casación, sin especificar o argumentar mínimamente en qué ha consistido la contradicción en que habría incurrido la resolución recurrida.

Además el motivo cita una única sentencia de este Tribunal Supremo (la de fecha 24 de marzo de 2010 de la Sala Cuarta) que, por sí sola, no constituye jurisprudencia (artículo 1.6 del Código Civil). Y lo hace, además, mediante la sola transcripción de algunas líneas de la misma, sin análisis de la concreta cuestión jurídica que entonces se hubiera planteado de su conexión con el aquí examinado. En este punto, referido a los requisitos que debe cumplir la denuncia de infracción de jurisprudencia, basta con remitir a la parte recurrente a lo que este Tribunal Supremo ha exigido en sus sentencias de 8 de marzo de 2011 y 1 de junio de 2012, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación núms. 2784/2009 y 2491/2010, que citan, además, otras muchas. Así resulta de la STS 25 de marzo de 2014 (recurso de casación núm. 1725/2012). En definitiva, la alegada infracción de jurisprudencia, viene referida a meras declaraciones generales, sin efectuar un análisis de la correspondencia entre la Jurisprudencia invocada y el caso examinado lo que determina que no pueda acogerse el motivo examinado por esta vía (artículo 93.2.d) LJCA).

Como señalan las sentencias de esta Sala de 20 de julio de 2010 (recurso de casación núm. 5477/2008) y de 13 de mayo de 2011 (recurso de casación núm. 5838/2006), es preciso desgranar la doctrina jurisprudencial



invocada con relación a la sentencia cuyos criterios se combate, que, obviamente, ha de guardar relación directa con la razón de decidir de la sentencia recurrida, realizando un esfuerzo de identificación de la doctrina que establecieron al enjuiciar los supuestos de que trataban, así como de su relación con el que ahora se enjuicia, lo que -desde luego- no ha hecho en el caso la recurrente (en el mismo sentido, Sentencia de esta Sala y Sección de 4 de marzo de 2015 -recurso de casación núm. 699/2013 -).

Por lo demás y como ya anticipamos, debe ponerse de manifiesto que solamente son invocables, para fundamentar el motivo casacional de infracción de jurisprudencia a que se refiere el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, las sentencias que emanan de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, mas no las de las Salas de otros órdenes jurisdiccionales como es el caso de las de la Sala de lo Social a que la recurrente se refiere (Sentencia de 24 de marzo de 2010, recurso de casación núm. 109/2009 de la Sala Cuarta) ni la doctrina emanada de otros Tribunales, como serían, en su caso, los Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional, que no resulta invocable a estos efectos.

En el motivo de casación, la parte recurrente insiste en la vulneración del mencionado principio de igualdad con base en la infracción de la jurisprudencia, invocando las STC núms. 148/1990 y 253/2004 y las que allí se citan. Este motivo además de no ser acogible por las razones que acaban de expresarse -pues se limita la Comunidad de Madrid a copiar fragmentos de distintas sentencias del Tribunal Constitucional-, está defectuosamente formulado pues no cabe invocar como jurisprudencia infringida una o varias sentencias del Tribunal Constitucional, ya que cuando las leyes procesales se refieren a la infracción de jurisprudencia como motivo casacional lo hacen a la del Tribunal Supremo y las resoluciones de aquél deben ser traídas a la casación especificando los preceptos constitucionales que se consideran infringidos según la interpretación de dicho Tribunal (por todas, las Sentencias de 17 de diciembre de 1996, 24 de febrero de 2004, 20 de marzo de 2007 y 20 de mayo de 2010).

CUARTO.- Todo ello es suficiente para declarar inadmisibile el único motivo del recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid. Dicho esto, para disipar cualquier posible duda, conviene añadir que el citado motivo de este recurso de casación estaría igualmente condenado al fracaso incluso si hubiese resultado admisible. Se denuncia la infracción del artículo 14 CE y sobre el mismo versan las SSTC invocadas y basta la lectura del Fundamento de Derecho Quinto de la sentencia recurrida para apreciar que la estimación parcial del recurso obedece a la infracción del artículo 9 CE por carecer de un mínimo de motivación y justificación objetiva y razonable la evidente desigualdad en perjuicio de las entidades sindicales, lo que llevó a la Sala "a quo" a considerar arbitraria, y por ello vulneradora del artículo 9 CE, la distribución del presupuesto fijada en los preceptos anulados.

La discrepancia surge cuando se trata de determinar el carácter motivado o no del acto administrativo impugnado en la instancia. Como recuerda la STS de 18 de diciembre de 2014 (recurso de casación núm. 21/2013), la exigencia de la motivación tiene una importancia capital, pues sirve para diferenciar la discrecionalidad administrativa de la mera arbitrariedad. En definitiva, la libertad de elección que comporta la discrecionalidad exige la exteriorización de las razones y del proceso lógico que conduce a la decisión final, es decir a la determinación del porcentaje fijado en el reparto de los fondos para los planes formativos. Las genéricas alusiones a motivos de oportunidad, como hizo la Comunidad de Madrid en la contestación a la demanda o la diferente naturaleza y finalidad de unas y otras, entidades empresariales y organizaciones sindicales distintas lo que justificaría la diferencia de trato en el reparto de fondos, como hace en su recurso de casación y la valoración puramente subjetiva de que "no parece desproporcionado", resulta insuficiente y tardía, pues serviría para todo tipo de actos como el enjuiciado. La diferente asignación debió de llenarse de contenido mediante la expresión de las específicas circunstancias del caso que hacían aconsejable, o imprescindible, dicha distribución.

QUINTO.- Procede, en consecuencia, la desestimación del recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid, lo que determina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, la imposición de las costas procesales a la parte recurrente.

Y haciendo uso de la facultad prevista en el número tercero del precepto citado, fijamos en 4.000 euros la cantidad máxima que, por todos los conceptos, puede alcanzar la fijación de las costas procesales.

SEXTO. - A continuación procede examinar el recurso de USMR de CC.OO.

Las cuestiones atinentes al procedimiento de elaboración de la orden impugnada no fueron cuestionadas en el recurso de casación núm. 3961/2013 resuelto por sentencia del pasado 30 de septiembre de 2015 y UGT-MADRID se habría conformado con aquella estimación parcial y la anulación de los apartados citados del artículo 33 de la orden.



En su recurso de casación la USMR de CCOO invoca, bajo el enunciado de lo que denomina motivo único, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 LJCA, los siguientes motivos:

Primero : infracción de las normas de procedimiento de elaboración de normas, por incumplimiento del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en conexión con el artículo 9.2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones y su artículo 17 que remite al procedimiento de elaboración de los reglamentos para la redacción y aprobación de las bases reguladoras, con invocación también de los artículos 9.2 y 105 CE, en relación con el artículo 17.3 del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 3 e) y f) del RD 395/2007; el artículo 35 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 62.2 de la LRJPAC así como la normativa autonómica incluida en el artículo 12 de la Ley 27/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid; el artículo 5.g) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y el artículo 17.2 del Decreto 45/1997.

Segundo : invasión de competencias exclusivas estatales al introducir nuevos beneficiarios en infracción de la normativa estatal y discriminación injustificada y vulneradora de los principios de igualdad y concurrencia competitiva reconocidos en la normativa de subvenciones y considera que se vulneran los artículos 9.3, 24.1 y 149.1.7 CE; artículo 24 del RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y el artículo 3 de la Orden TAS/718/2008 de 7 de marzo, por la que se desarrolla el RD 395/2007, de 23 de marzo; artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical; artículo 218 LEC; artículo 62.2 de la LRJPAC; SSTC 244/2012, de 18 de diciembre de 2012; 37/2013, de 14 de febrero de 2013 y 13/1992, de 6 de febrero.

SÉPTIMO.- Sobre el procedimiento de elaboración de la orden cuestionada.

La entidad recurrente reitera sustancialmente los mismos argumentos expresados ante la Sala "a quo" y que fueron rechazados por la sentencia recurrida.

Muy brevemente, pues es claro que la cuestión principal en cuanto al porcentaje en el reparto de los fondos, ya ha sido resuelta por las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y, en definitiva, ha venido a ser confirmada por la sentencia del pasado 30 de septiembre, haremos las siguientes consideraciones.

El procedimiento de elaboración de las disposiciones generales está sometido al artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Así resulta en este caso de lo previsto en los artículos 8 y 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La recurrente cita como omitido el Plan Estratégico de subvenciones, que fue establecido por los artículos 8.1 y 3 de la citada Ley 38/2003.

La orden recurrida se dicta "en uso de competencias de ejecución" (artículo 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de Madrid, que le atribuye la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral) de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolla la formación de oferta prevista en el Real Decreto 395/2007 y establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, y, en cuya Disposición Final Tercera se establece que "(...) los órganos competentes de las Administraciones autonómicas podrán dictar, en sus respectivos ámbitos competenciales, las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente orden".

Los planes de formación previstos en la convocatoria se financian, de forma exclusiva, "con cargo a los fondos recibidos del Servicio Público de Empleo Estatal" (artículo 4.1 de la orden recurrida), y en su artículo 33.1, antes transcrito, se dice: "Se financiarán con cargo a la partida 40110 del Programa 810 del Presupuesto de Gastos de la Comunidad de Madrid, y con cargo a los fondos recibidos del Servicio Público de Empleo Estatal".

Sin embargo, no cabe olvidar que estamos ante una subvención íntegramente financiada por la Administración General del Estado, como se deduce del artículo 4 de la orden impugnada sobre "Financiación y determinación de la ayuda" que dispone: "1. Los planes formativos se financiarán en cada convocatoria con cargo a los fondos recibidos del Servicio Público de Empleo Estatal".

Como se dice en la memoria de necesidad y oportunidad de la orden, que realiza la Directora General de Formación y en el importe y tipo de financiación se establece que "la gestión que realiza la Comunidad de Madrid, se lleva a cabo con una financiación estatal del 100% del presupuesto asignado". En definitiva estamos en presencia de una subvención financiada por la Administración del Estado y que conforme establece el artículo 2.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid se regirá por lo dispuesto en la legislación que resulte de aplicación y, en su defecto, por la normativa de la Comunidad de Madrid.



En consecuencia, como se dice en la sentencia recurrida, no es preciso que la Comunidad de Madrid establezca un plan estratégico, por la propia naturaleza de este instrumento, sino que en todo caso habría de hacerlo la Administración que financia la operación puesto que es ella la que habrá de valorar y justificar si los recursos públicos que gestiona (necesariamente limitados frente a necesidades que no lo son) los dedica a este menester o a otros usos públicos alternativos.

La orden reitera, sustancialmente, las bases contenidas en la expresada Orden TAS/718/2008, que regirán la convocatoria de 2012, derogando la Orden 3727/2011, de la Consejera de Educación y Empleo, relativa a la convocatoria de 2011. Al ser una orden de estricta ejecución, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de la orden estatal no requiere del Plan Estratégico de Subvenciones, o, en todo caso, su omisión no resulta un requisito invalidante.

Sobre la necesidad de fiscalización de la intervención. Sin perjuicio de reseñar que las operaciones de intervención y fiscalización previa habrán de corresponder a la Administración de la que proceden los fondos, siendo suficiente a efectos de la Comunidad de Madrid, el informe de fiscalización que obra en autos realizado con fecha 7 de noviembre de 2012. Cosa distinta será la necesaria fiscalización que habrá de realizarse en el momento de aplicación concreta y efectiva de los fondos a las actividades que se subvencionen, lo que no es objeto de este litigio, como acertadamente recoge la sentencia recurrida.

En definitiva, consta -aportado con el escrito de contestación a la demanda- la fiscalización favorable por el Interventor General de la Comunidad de Madrid, de 7 de noviembre de 2012.

En cuanto a la memoria económica, lo cierto es que en este caso se reciben unas determinadas cantidades de la Administración General del Estado, por lo que no existe impacto económico alguno en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid, y, en todo caso, no se trataría de un defecto invalidante de la orden.

Además consta la memoria de necesidad y oportunidad de la orden, realizada por la Directora General de Formación. Así como el informe de 7 de noviembre de 2012 del correspondiente Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid -Abogacía General de la Comunidad de Madrid- y del que se desprende que a la solicitud de informe se acompaña la siguiente documentación: - Proyecto de Orden; - informe de la Dirección General de Trabajo, de fecha 3 de octubre de 2012; - informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención de fecha 24 de octubre de 2012; e - informe de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid de fecha 5 de octubre de 2012.

Y se dice que por dicho Servicio Jurídico se solicita, con fecha 6 de noviembre de 2012, el correspondiente Plan Estratégico, así como informe de la Secretaría General Técnica, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, recibándose el citado informe con idéntica fecha, y con respecto al Plan Estratégico, se aporta Nota Interior de fecha 6 de noviembre de 2012, de la Subdirección General de Formación Continua y Emprendedores.

Distinta suerte ha de acarrear en este caso la omisión del informe de impacto por razón de género. Como alega la recurrente es preciso el informe sobre el impacto por razón de género, preceptivo según el artículo 24 de la Ley del Gobierno antes citada después de la reforma introducida por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sin que aparezca de forma nítida que la Comunidad de Madrid tenga una regulación propia del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias donde no se contemple dicho requisito (como si resulta de la sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2012 -recurso de casación núm. 611/2010 - respecto a la regulación propia de la Comunidad Valenciana, invocada por la Comunidad de Madrid ante la Sala de instancia).

Aunque la sentencia recurrida considera que " *Por otro lado, la propia naturaleza de la disposición general combatida permite entender que estaríamos ante un mero requisito formal dado que en principio no cabe suponer afectación alguna por razón de género, en las decisiones de financiación de planes de formación (dado que la disposición se limita a determinar el reparto de los fondos entre sectores económicos y a determinar las condiciones de las entidades beneficiarias de la ejecución de dichos planes). El único posible impacto de género se producirá en el momento posterior de aplicar tales decisiones de financiación a unos u otros programas lo que se hará con las respectivas convocatorias, pero hay que repetir que no es éste el objeto de litigio*", lo cierto es que el artículo 3.bis) de la Ley 5/2001, de 3 de julio, de la Comunidad de Madrid, de creación del Servicio Regional de Empleo, dispone en relación con el "Informe sobre el impacto por razón de género" que: "Las medidas dirigidas a subvencionar actividades de fomento de empleo y de formación que pretenda llevar a cabo el Servicio Regional de Empleo requerirán, con carácter previo a su adopción, la emisión, por la Dirección General de la Mujer, de un informe sobre el impacto por razón de género que tales medidas", precepto vigente aún cuando se haya suprimido dicho Servicio Regional de Empleo, en la medida que sus competencias han sido asumidas por otro órgano de la Comunidad de Madrid.



La orden regula aspectos importantes de igualdad de género en sus bases, artículos 8.10.a) y 14 -que contemplan, respectivamente, una excepción al régimen general de duración de acciones formativas en los supuestos de formación para la promoción de la igualdad, y que los criterios de igualdad de género se tendrán en cuenta para la concesión de las subvenciones- así como en la convocatoria, cuyo artículo 39.1.3º) los incluye como uno de los criterios de valoración técnica.

Tal informe debe exigirse desde el momento en que la propia orden regula un aspecto referido a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Además, se hace en el modelo de solicitud de la subvención -apartado 12- referencia expresa a los "Porcentajes de participación en el plan formativo de colectivos desfavorecidos e igualdad de género". En definitiva, se considera relevante -ex artículo 62 Ley 30/1992 - la omisión de tal trámite en este caso.

Finalmente, sobre la alegada falta de audiencia los agentes sociales, basta, con la sentencia recurrida, resaltar que sí ha existido audiencia a los agentes sociales, debiendo significar que tal trámite de audiencia no implica que se les confiera traslado del proyecto de orden, sino simplemente que se escuche su parecer y se les permita formular sugerencias.

El trámite de audiencia a los agentes sociales ha sido cumplido, y la propia actora lo reconoce, en la reunión mantenida el 6 de noviembre de 2012 y a la que asistieron representantes de CCOO, UGT y CEIM, tal como informa la Directora General de Formación en escrito aportado con la contestación de la demanda, y, si bien, tal reunión debería haberse documentado, a través de la oportuna Acta, en el expediente, desde el momento en que, en el trámite de conclusiones, la recurrente no niega su existencia, es lo cierto que los agentes sociales han sido oídos en relación con los planes de formación aquí concernidos, aún cuando no se les haya entregado el proyecto de la Orden recurrida. En este caso resulta, siquiera con el carácter mínimo exigible, cumplido el trámite de audiencia que la recurrente echa en falta.

OCTAVO.- En cuanto al segundo motivo invocado, baste señalar que si lo que quiere denunciar es la incongruencia de la sentencia o la falta de motivación sobre la alegada introducción de nuevos beneficiarios de los planes de formación y la impugnación de los artículos 6.1.a) y d) y 7.a) y d) de la orden sobre el ámbito de los beneficiarios de los planes de formación, sobre lo que nada dice la sentencia recurrida, es lo cierto que la recurrente debió invocar el motivo del apartado c) del artículo 88.1 LJCA, por incongruencia omisiva o falta de motivación de la sentencia en este punto, siendo tan evidente defecto procesal suficiente para inadmitir este motivo.

NOVENO. - Procede, en consecuencia, la estimación parcial del recurso de casación interpuesto por la USMR de CC.OO, lo que determina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, la no imposición de las costas procesales por este recurso.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la **COMUNIDAD DE MADRID** contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 31 de octubre de 2013, dictada en el recurso núm. 39/2013, contra la Orden 24/2012, de 14 de noviembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2012. Con imposición de las costas a la parte recurrente, con el límite que fijamos en el fundamento de derecho quinto de esta sentencia.

Segundo.- Declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la **UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE COMISIONES OBRERAS (USMR de CC.OO)**, contra la misma sentencia que casamos y estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha Unión Sindical contra la reseñada Orden 24/2012, de 14 de noviembre, declarando la nulidad de la misma para que se emita el correspondiente informe de impacto por razón de género; y sin perjuicio de mantener la anulación de los apartados 2.a), a.1) y a.2) del artículo 33 de la misma. Sin hacer condena en las costas de este recurso.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Segundo Menendez Perez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Jesus Cudero Blas Angel Ramon Arozamena Laso **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.