Mayor representatividad, urgencia pandémica e igualdad sindical: la reescritura encubierta de la doctrina precedente por parte de la reciente STC 29/2026.

Magdalena Nogueira Guastavino
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid.

Resumen: *La STC 29/2026 resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Unión Sindical Obrera (USO) contra el Real Decreto 1104/2020, que concedió subvenciones directas para la digitalización del sector productivo a UGT, CEOE y CEPYME. El sindicato recurrente alegó vulneración de los derechos de igualdad y libertad sindical por su exclusión. El Tribunal Constitucional concluye que la diferencia de trato estaba objetivamente justificada por la situación excepcional derivada de la pandemia, la urgencia y temporalidad acotada de la actuación y la capacidad inmediata de las entidades beneficiarias para ejecutar el proyecto, desestimando el recurso.*

Palabras clave: *Libertad sindical. Igualdad. Subvenciones públicas. Representatividad sindical. Digitalización.*

Abstract: *Constitutional Court Judgment 29/2026 examines whether the exclusion of the USO trade union from public grants aimed at promoting workforce digitalization violated the rights to equality and freedom of association. The Court held that the differential treatment was objectively justified by the exceptional circumstances arising from the COVID-19 pandemic, the urgency of the program and the immediate operational capacity of the selected beneficiaries. Consequently, the appeal for constitutional protection was dismissed.*

Keywords: *Trade union freedom. Equality. Public subsidies. Trade union representativeness. Digitalization.*

DOI: *https://doi.org/10.55104/RJL_00741*

ECLIS: *ECLI:ES:TC:2026:29*

Esta publicación es una revista de acceso abierto publicada bajo la licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (Atribución-NoComercial-SinDerivados) .



I. Introducción

La controversia jurídica se centra en determinar cómo debe computarse el período de «un mes» previsto en el convenio colectivo para apreciar la acumulación de faltas de asistencia como causa de despido disciplinario: si debe entenderse referido a meses naturales o, por el contrario, como un plazo móvil de fecha a fecha, de modo que, una vez producida una ausencia, deban examinarse las que se produzcan en los treinta días siguientes para comprobar si se alcanza el umbral sancionador exigido. Este último criterio es el acogido por la Sala de lo Social.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

Número de resolución judicial y fecha: STC 29/2026, de 13 de abril.

Tipo y número de recurso o procedimiento: Recurso de amparo núm. 4242/2022.

ECLI:ES:TC:2026:29

Ponente: Excma. Sra. Dña. María Luisa Balaguer Callejón.

Votos particulares: sí. Voto particular discrepante del magistrado Excmo. Sr. D. Enrique Arnaldo Alcubilla.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

El Real Decreto 1104/2020 reguló la concesión directa de subvenciones destinadas a la digitalización del sector productivo, designando como beneficiarias a UGT, CEOE y CEPYME. El sindicato USO interpuso recurso contencioso-administrativo al considerar que su exclusión vulneraba los derechos de igualdad y libertad sindical. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo confirmó la legalidad del Real Decreto, validando el criterio de selección de beneficiarias como cuestión de legalidad ordinaria, tras lo cual USO promovió recurso de amparo (RA 4242-2022).

La demanda de amparo de USO solicitaba la nulidad del RD 1104/2020 y de la STS 445/2022, y el reconocimiento de su derecho a ser incluida como beneficiaria, con base en cuatro argumentos. Primero, la omisión de los trámites de audiencia e información previa del artículo 26 Ley 50/1997por entender que se trata de una mera irregularidad formal, sino que afecta a la función constitucional de USO como organización sindical (art. 7 CE). Segundo, el hecho de que las subvenciones para actividades formativas son ajenas a la representación institucional y deben distribuirse proporcionalmente entre todos los sindicatos, conforme a la doctrina de la STC 20/1985, sin que ni la LOLS ni la Constitución reserven ese ámbito a los más representativos. Tercero, las razones de urgencia pandémica invocadas en el preámbulo no constituyen título habilitante suficiente para inaplicar esa doctrina constitucional, pues la excepcionalidad no altera la naturaleza de la actividad subvencionada. Finalmente, alega que la Administración no acreditó incapacidad alguna de USO para ejecutar las acciones formativas y que USO es el tercer sindicato estatal, con implantación territorial nacional y experiencia formativa contrastada y la normativa impugnada prevé la autorización de subcontratación de las actividades (art. 8) lo que contradice internamente el argumento de que solo las organizaciones más representativas garantizan la eficacia de la ejecución.

El TC admitió la demanda considerando que concurría la especial trascendencia constitucional por una doble vía, ya que la vulneración denunciada podía tener su origen en una disposición de carácter general y el asunto planteaba una cuestión de relevante repercusión social y económica, al afectar a los criterios constitucionalmente admisibles para la selección de beneficiarias en subvenciones públicas a organizaciones sindicales [STC 155/2009, FJ 2 c) y g)]. A partir de ahí, tras rechazar la

demanda sea extemporánea por la interposición de un recurso de aclaración, entiende que las cuestiones planteadas por USO en relación con el procedimiento de elaboración de la norma (relativos a la injustificada opción por el sistema de concesión directa y la ausencia de los trámites formales de audiencia e información pública) «no trascienden al plano constitucional», es decir, considera que son cuestiones de legalidad ordinaria porque no se ha desarrollado una argumentación autónoma respecto a los artículos 14 y 28 CE invocados. Respecto a la cuestión de fondo el TC tenía que decidir si la exclusión de USO de las subvenciones públicas destinadas a dichas acciones formativas vulneraba el derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con la libertad sindical (art. 28.1 CE), al favorecer únicamente a determinadas organizaciones sindicales y empresariales. La sentencia mayoritaria considera que no se vulneran los derechos alegados, aunque la sentencia cuenta con un voto particular.

La Sala examina con detalle el origen y el contenido del RD 1104/2020 destacando que respondió a un doble propósito: impulsar la formación en digitalización de las personas trabajadoras con niveles intermedios de competencia en los distintos sectores productivos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de la estrategia digital europea, y contribuir a la reactivación económica tras la crisis pandémica, que había acelerado el proceso de digitalización y evidenciado sus carencias estructurales. Para ello, el Gobierno proyectó la formación de 125.000 personas trabajadoras al año durante cuatro años mediante un módulo de treinta horas de digitalización aplicada, acreditable en el sistema nacional de cualificaciones, con inicio en el ejercicio 2020 y prolongación durante 2021. La elección del procedimiento de concesión directa y la designación nominal de CEOE, CEPYME y UGT como únicas beneficiarias se justificó en tres planos. En cuanto a la urgencia, la vinculación al Plan de Recuperación introducía una ventana presupuestaria específica y preclusiva cuyo aprovechamiento el Gobierno consideró incompatible con los plazos de un procedimiento de concurrencia competitiva. En cuanto a la idoneidad de las beneficiarias, su capilaridad territorial y sectorial y su participación previa en la Mesa de Diálogo Social sobre Formación Profesional, donde habían manifestado expresamente su disposición, estructura y capacidad, las convertían, a juicio del Gobierno, en los interlocutores idóneos para alcanzar el volumen de destinatarias y destinatarios previsto con la celeridad requerida. En lo relativo a la exclusividad de la concesión directa, el preámbulo afirmó que la naturaleza no lucrativa de las posibles beneficiarias impedía establecer parámetros comparativos que permitieran su prelación, «al margen de considerar que no existían otros posibles receptores de fondos».

A continuación, repasa la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad en relación con el derecho de libertad sindical. Recuerda que la doctrina constitucional admite diferencias de trato entre sindicatos cuando respondan a criterios objetivos y razonables apreciados en relación con la finalidad y los efectos de la medida, que el criterio de la mayor representatividad puede ser válido, pero su legitimidad exige en cada caso verificar que no restringe injustificadamente la posición de las organizaciones excluidas. En materia de subvenciones, citas las SSTC 20/1985 y 26/1985 que rechazaron su reserva a los sindicatos más representativos cuando la finalidad era común a todas las organizaciones sindicales. Pero también menciona la STC 147/2001 que admitió excepciones vinculadas a objetivos de eficacia en programas experimentales, siempre que la medida no produjera el efecto objetivo de desalentar la afiliación a los sindicatos excluidos ni menoscabara desproporcionadamente su capacidad de acción; así como la STC 63/2024, que declaró constitucional la atribución a los sindicatos más representativos de funciones consultivas y de colaboración en la planificación y programación de la formación para el empleo, al encuadrarlas en el ámbito de la participación institucional, como contenido adicional de la libertad sindical, en el que el criterio de la mayor representatividad resulta objetivamente justificado y proporcionado. Para la Sala, la aplicación de esta doctrina lleva a la desestimación del recurso de amparo. Para el TC según el preámbulo del RD controvertido las organizaciones beneficiarias (CEOE; CEPYME y UGT) fueron seleccionadas como adjudicatarias «no solo por su calidad de miembros participantes en la mesa de diálogo social para la FP, sino, sobre todo,

porque en el seno de dicho foro manifestaron su plena e inmediata disposición, estructura y capacidad para participar en el proyecto de la envergadura del examinado». Ello, según la sentencia, deja claro que «la determinación de los beneficiarios de las subvenciones no guarda directa relación con su consideración como organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como sostiene la demanda de amparo, sino más precisamente con su condición de integrantes de la citada mesa de diálogo y, más aún, con el hecho de haber manifestado que contaban con la capacidad y la estructura para poner en marcha de manera inmediata la actuación financiable y haber mostrado su disposición para ello». Circunstancia que para el TC hay que poner en relación con la finalidad perseguida por el RD y el contexto en que fue aprobado, el de la pandemia de COVID-19, cuando la aceleración del teletrabajo y de la digitalización evidenció carencias del tejido productivo y llevó al Gobierno a impulsar con urgencia actuaciones formativas vinculadas a la transformación digital dentro del Plan de Recuperación. La subvención perseguía así la finalidad estratégica e inmediata de extender desde comienzos de 2021 formación en competencias digitales a 125.000 personas trabajadoras en todo el territorio nacional.

En este contexto y a partir de la motivación del RD, se concluye que selección de los beneficiarios de la subvención respondió a una justificación objetiva y razonable. Para la sentencia «no se trató de la concesión directa de subvenciones a organizaciones empresariales y sindicales más representativas por el mero hecho de serlo, sino que, en el caso que nos ocupa, el criterio de selección de beneficiarios vino presidido por la necesidad de desplegar con la máxima celeridad una actuación de digitalización del sector productivo, con un elevado volumen de destinatarios en todo el territorio nacional. Y todo ello en el marco de una innegable crisis económica, sanitaria y social». El contexto excepcional de la pandemia, la urgencia en la puesta en marcha de la formación y la dimensión del proyecto justificaban objetivamente la concesión directa de las subvenciones a las entidades seleccionadas. Asimismo, valora como elementos determinantes su disposición para ejecutar inmediatamente la actuación y su amplia implantación en el tejido productivo y laboral, circunstancias que contribuían a garantizar la viabilidad del proyecto. En suma, «la selección de las entidades beneficiarias respondió a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto». Asimismo, descarta que la medida fuera desproporcionada, al considerar que la finalidad específica y temporal de la actuación, unida al contexto excepcional de su aprobación, justificaba los criterios de selección empleados y excluía que la subvención constituyera un mecanismo dirigido a favorecer la afiliación a unos sindicatos o perjudicar a otros.

La sentencia cuenta con un voto discrepante que considera que el recurso de amparo debió ser estimado por vulneración de los artículos 14 y 28.1 CE. Para el voto el criterio real de selección de beneficiarios no fue la eficacia ni la urgencia pandémica, sino la previa pertenencia a la Mesa de Diálogo Social sobre Formación Profesional y la favorable disposición a cooperar con el proyecto gubernamental, lo que constituye un tratamiento *ad personam* constitucionalmente inaceptable. Además, a USO ni siquiera se le ofreció la posibilidad de participar en dicha mesa, por lo que su disposición a colaborar era desconocida para la Administración. Para el Magistrado discrepante, la pandemia no legitima automáticamente cualquier medida ni justifica por sí sola el sacrificio del principio de igualdad y las razones de eficacia podrían justificar, en todo caso, la modulación de los criterios de reparto en cuanto a las cuantías, pero no la exclusión absoluta de USO, cuya capacidad para ejecutar las acciones formativas no fue discutida por ninguna de las partes. A ello añade que el artículo 8 del propio RD permite la subcontratación de hasta el setenta por ciento del importe subvencionado, lo que contradice internamente la premisa de que la relación directa con el sector productivo era determinante para la designación de los beneficiarios. En definitiva, no habría quedado acreditado que la exclusión de USO fuera una condición necesaria e imprescindible para que las ayudas cumplieran su finalidad, ni se explicó en qué medida el respeto al principio de igualdad dificultaría su consecución, por lo que la diferencia de trato carecería así de justificación razonable y proporcionada en relación con la finalidad y los efectos de la medida.

IV. Posición de las partes

Demandante USO: sostuvo que la concesión directa vulneraba los artículos 14 y 28.1 CE, al reservar ayudas públicas para actividades formativas a determinadas organizaciones sin una justificación objetiva y razonable. Invocó especialmente la doctrina de la STC 20/1985.

UGT, CEOE y Abogacía del Estado defendieron la constitucionalidad del Real Decreto, argumentando que la selección respondió a criterios de capacidad, implantación territorial, disponibilidad inmediata y eficacia en un contexto excepcional de pandemia.

Ministerio Fiscal: interesó la estimación del recurso al considerar insuficientemente justificada la exclusión de USO.

V. Normativa aplicable al caso

Artículos 7, 14 y 28.1 CE; artículo 6 y ss. LOLS; artículos 22 y 28 Ley 38/2003, General de Subvenciones; Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre.

VI. Doctrina básica

La concesión directa de subvenciones públicas en favor de determinadas organizaciones sindicales no vulnera los artículos 14 y 28.1 CE cuando responda a un criterio objetivamente razonable vinculado a la finalidad de la medida. El criterio de mayor representatividad no es por sí solo suficiente para justificar la exclusión de otras organizaciones en actividades de formación o promoción de las personas trabajadoras –conforme a la doctrina previa desde la STC 20/1985–, pero la participación en el diálogo social institucional, combinada con circunstancias excepcionales que exijan garantizar la eficacia inmediata de la actuación pública, puede integrar un criterio compuesto que supere la prueba de razonabilidad objetiva.

VII. Parte dispositiva

Se desestima íntegramente el recurso de amparo interpuesto por USO al considerar que la diferencia de trato denunciada no vulneró los derechos de igualdad y libertad sindical.

VIII. Pasajes decisivos

«La selección de las organizaciones beneficiarias de la subvención respondió, en este caso, a una justificación objetiva y razonable. Frente a lo alegado, no se trató de la concesión directa de subvenciones a organizaciones empresariales y sindicales más representativas por el mero hecho de serlo, sino que, en el caso que nos ocupa, el criterio de selección de beneficiarios vino presidido por la necesidad de desplegar con la máxima celeridad una actuación de digitalización del sector productivo, con un elevado volumen de destinatarios en todo el territorio nacional. Y todo ello en el marco de una innegable crisis económica, sanitaria y social».

- «En ese contexto excepcional provocado por la pandemia de covid-19, la inmediatez y celeridad requeridas para la puesta en marcha de los cursos de formación, así como la dimensión de la iniciativa, constituyen razones objetivas que justifican la concesión directa de las subvenciones a las entidades seleccionadas, con la consiguiente exclusión de los demás posibles interlocutores sociales, entre los que se encuentra el sindicato recurrente, que cabría considerar en otras condiciones de normalidad. En este concreto marco, la disposición mostrada en la mesa de diálogo por algunas de las entidades beneficiarias, así como el hecho de que se tratara de entidades que, en tanto que más representativas, contaban con una gran capilaridad en el tejido productivo y en el mercado de trabajo, con la consiguiente cercanía a los trabajadores y empresas en todo el territorio nacional, constituían elementos objetivos determinantes que contribuían a garantizar la viabilidad del proyecto y que, por ende, cabía legítimamente tomar en consideración a la hora de seleccionar a los beneficiarios de las subvenciones. En suma, la selección de las entidades

beneficiarias respondió a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto».

- «En todo caso, teniendo en cuenta el carácter temporal de la iniciativa financiada y la excepcionalidad que rodeó la aprobación del Real Decreto 1104/2020, no estamos ante una decisión que persiguiera apartar a los sindicatos no seleccionados como beneficiarios o que se revele como un mecanismo para incentivar o desincentivar la afiliación a unos sindicatos respecto de otros (en sentido análogo, STC 147/2001, FJ 5 *in fine*)».

IX. Comentario

La STC 29/2026 constituye una relevante aplicación de la doctrina constitucional sobre igualdad sindical y subvenciones públicas en contextos excepcionales. La jurisprudencia tradicional había mostrado una marcada cautela frente a la utilización de la mayor representatividad como criterio excluyente en el acceso a ayudas destinadas a actividades de promoción de las personas trabajadoras (SSTC 20/1985, 26/1985 y 72/1985). Pero la STC 29/2026 considera que el criterio aplicado en el RD 1104/2020 no es la representatividad sindical en sí misma, sino la capacidad acreditada para ejecutar de forma inmediata una actuación estratégica en el contexto de la pandemia, lo que a su juicio permite distinguir el supuesto de aquella doctrina y superar la prueba de razonabilidad objetiva. El Tribunal efectúa así una interpretación contextualizada del principio de igualdad.

A pesar de que la Sentencia considera mayoritariamente que no se vulnera el derecho a la libertad sindical siguiendo la doctrina previa del propio TC, lo cierto es que una lectura atenta de la sentencia suscita muchas dudas, por cuanto la doctrina que cita y dice ser la propia del TC no se ajusta totalmente a la misma.

En puridad, la STC 29/2026 reescribe la STC 147/2001 donde, conviene no olvidar, no se contemplaba una exclusión completa de otros sindicatos, sino que se reservaba a los más representativos tan sólo determinadas subvenciones de entre las variadas que contemplaba la norma impugnada y en las que sí podían participar otros sindicatos, lo que salvaguardaba la proporcionalidad de la norma vista en su conjunto. En aquella sentencia de 2001 se insiste en el examen a partir de la «consideración global» de la Orden impugnada, por lo que la *ratio decidendi* de aquella sentencia no fue otra más que la de que, precisamente porque no quedaban excluidos el resto de sindicatos, existía una justificación objetiva razonable y proporcionada en determinados programas destinados a los más representativos (una reserva que solo operaba en dos de los cuatro programas) ya que la restricción era solo parcial, proporcionada al objetivo experimental perseguido y no privaba al sindicato excluido de medios inexcusablemente necesarios para el ejercicio de sus funciones. En el RD 1104/2020, por el contrario, la exclusión es absoluta y total. No existe ningún programa paralelo, ninguna vía alternativa de acceso a las ayudas, ningún mecanismo compensatorio. USO queda excluida por completo de una subvención única y sin equivalente. La consideración global que en 2001 salvó la constitucionalidad de la medida aquí no debiera operar. Por lo que invocar la STC 147/2001 como precedente habilitante en este caso supone extraer su conclusión desvinculándola del presupuesto estructural que la sostenía. Se extrae de la STC 147/2001 únicamente el criterio de eficacia y la ausencia de intención discriminatoria, para convertirlos en fundamento autónomo suficiente para desestimar el recurso, pero se olvida el análisis de otros tres elementos tomados en consideración, como la parcialidad de la exclusión, el carácter experimental, la ausencia de carga probatoria, que en 2001 fueron condiciones estructurales del razonamiento, de suerte que su ausencia llevaba a la conclusión contraria de que la exclusión total, salvo excepción muy justificada y proporcionada, se opondría a la CE. Aunque no se formula en este sentido, el voto particular lo intuye al señalar que la eficacia no justifica el sacrificio de la igualdad, en tanto la eficacia era solo en una parte de la subvención conectada intrínsecamente con la condición de más representativos de los sindicatos beneficiados.

Por otro lado, la invocación que la STC 29/2026 hace de la STC 63/2024 tampoco parece una traslación fiel de su doctrina, sino, de nuevo, la extracción aislada de uno de sus principios desvinculado del presupuesto que le otorgaba sentido. En concreto, allí se cuestionaba la Ley 30/2015, que articulaba el sistema de formación profesional para el empleo en distintos escalones, con funciones y regímenes jurídicos diferenciados. El Tribunal declaró conforme a la Constitución la reserva de funciones consultivas y de colaboración a los sindicatos más representativos en los niveles de planificación y programación, esto es, en el ámbito de la participación institucional, pero lo hizo, precisamente, porque en el escalón determinante, el de la gestión económica de los fondos, la propia Ley 30/2015 había eliminado la condición de beneficiarias directas que dichas organizaciones ostentaban bajo la regulación anterior, sustituyéndola por un régimen de libre concurrencia abierto a cualquier entidad acreditada. El Tribunal destaca expresamente que la diferencia de trato entre sindicatos no se proyecta sobre el escalón de gestión económica, en el que «no existe diferencia de trato alguna» y cuya asignación queda sujeta a los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia. Por decirlo en palabras del propio TC «El criterio del legislador de establecer un trato diferencial para los sindicatos basado en la mayor representatividad o la representatividad en el ámbito de actuación correspondiente puede considerarse objetivo y razonable, pues: (i) se produce en el plano de la participación institucional, que forma parte del contenido adicional de la libertad sindical; (ii) solo se produce en los escalones superiores del sistema,; (iii) en el ámbito de la programación, el trato diferencial únicamente se produce en las modalidades de oferta formativa de carácter complementario que requieren una consideración global de las necesidades del mercado laboral; (iv) la diferencia de trato no alcanza a la gestión económica de los fondos de formación, que se sujetan a un régimen de concurrencia competitiva» [FJ 5]. Sin esta premisa, su *ratio decidendi* pierde su fundamento. El Real Decreto 1104/2020 no articula escalones diferenciados ni preserva mecanismos de libre concurrencia, sino que designa nominalmente a las entidades beneficiarias y les atribuye directamente la recepción y ejecución de los fondos, restaurando para ese programa concreto el modelo que la Ley 30/2015 había desplazado como pauta general. La STC 29/2026 valida esa restauración apoyándose en una sentencia que había consagrado justamente su superación, utilizando así el precedente en un sentido contrario al que de él se desprende.

En fin, además de las consideraciones del Ministerio Fiscal solicitando la estimación, el voto particular incorpora algunas objeciones de relevancia y formula críticas especialmente expresivas en determinados extremos. Su lectura refuerza la impresión de que la sentencia se aparta de los presupuestos sobre los que se asentaba la doctrina precedente y permite concluir que, como sugiere el propio título de este comentario, nos encontramos ante una auténtica reescritura silenciosa de la doctrina constitucional precedente en el que, frente a un control estricto de igualdad, se enfatiza el juicio de razonabilidad cuando concurren circunstancias de urgencia y se persigue la eficacia de políticas públicas.