



Roj: **STS 2353/2026 - ECLI:ES:TS:2026:2353**

Id Cendoj: **28079130032026100127**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **19/05/2026**

Nº de Recurso: **504/2024**

Nº de Resolución: **625/2026**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 625/2026**

Fecha de sentencia: 19/05/2026

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 504/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/05/2026

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 504/2024

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 625/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.<sup>a</sup> Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 19 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo que tramitado con el número 504/2024 se ha interpuesto por la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CEPYME), representada por el Procurador D. Jorge Deleito García y con la asistencia letrada de D. Luis María Cazorla Prieto y D. Ignacio M. Martín Fernández, contra el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

Como parte demandada se ha personado la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado. Y como partes codemandadas se han personado las siguientes entidades: PLATAFORMA MULTISECTORIAL CONTRA LA MOROSIDAD, representada por el Procurador D. Adolfo Morales Hernández-Sanjuan y defendida por Dña. Gemma Busquets I Arnau; la organización empresarial PETITA I MITJANA EMPRESA DE CATALUNYA (PIMEC), representada por el Procurador D. José Rafael Ros Fernández y defendida por D. Antonio Valverde Cornejo; la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE PYMES (CONPYMES), representada por la Procuradora Dña. Gloria Arias Aranda y defendido por D. Florencio Almagro Arquero; la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, representada por la Procuradora Dña. Belén Montalvo Soto y defendido por D. José María Campos Gorriño; la GENERALITAT DE CATALUNYA, cuya representación y defensa asume el Abogado de su Gabinete Jurídico.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-La representación procesal de la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (en adelante, CEPYME) interpuso, ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

Concretamente, impugna la nueva redacción dada por el apartado cuatro del artículo único del citado Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, a los apartados h) e i) del artículo 3.1 del Real Decreto 962/2013, en lo que se refiere a la participación que las organizaciones empresariales de ámbito estatal y autonómico deben tener en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa.

Igualmente, la recurrente impugna el nuevo artículo 14.1.b), apartados 9º y 10º del Real Decreto 962/2013, introducido por el apartado seis del artículo único del Real Decreto 439/2024, respecto de los vocales representantes de las organizaciones empresariales de ámbito estatal y autonómico en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

**SEGUNDO.**-Por diligencia de ordenación de 20 de septiembre de 2024, se concede plazo a la parte recurrente para que formalice su escrito de demanda.

La representación procesal de CEPYME formaliza demanda en fecha 23 de octubre de 2024, en la que expone los hechos del caso y los fundamentos jurídicos procesales y materiales que a su derecho considera convenientes para la estimación de sus pretensiones, lo que le lleva a solicitar que se dicte sentencia por la que:

*"a. Declare la nulidad del apartado cuatro del artículo único del RD 439/2024 que modifica el artículo 3.1.h) del RD 962/2013, manteniéndose aquello que sí resulta conforme a Derecho. Como resultado de lo anterior, la redacción del citado apartado h) del artículo 3.1 del RD 962/2013 quedaría limitada a: «h) Cinco vocalías en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas».*

*b. Declare la nulidad del apartado cuatro del artículo único del RD 439/2024 que modifica el artículo 3.1.i) del RD 962/2013 y el apartado seis del artículo único, del artículo 14.1 b). 10º del RD 962/2013.*

*c. Todo ello con todos los pronunciamientos que de ello se deriven.*

*Subsidiariamente, declare la nulidad de los apartados cuarto y sexto del artículo único del RD 439/2024, en lo relativo, respectivamente, a los apartados h) e i) del artículo 3.1 del RD 962/2013, así como de los apartados 9º y 10º del artículo 14.1.b) del RD 962/2013, con todos los pronunciamientos que de ello se deriven".*

**TERCERO.**-Mediante diligencia de ordenación de fecha 25 de octubre de 2024 se tuvo por formalizada la demanda presentada por la representación procesal de CEPYME y se dio traslado al Abogado del Estado para que presentase escrito de contestación a la demanda en el plazo de veinte días.

**CUARTO.**-El Abogado del Estado presenta escrito de contestación a la demanda en fecha 21 de noviembre de 2024. En su escrito, tras admitir los hechos que derivan del expediente administrativo, desarrolla los fundamentos jurídicos que determinan la inadmisión parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto *"en cuanto pretende que se anule el inciso "de la pequeña y mediana empresa" del art. 3.1.h) por extemporáneo, dado que este inciso ya figuraba en la redacción original del R.D. 962/2013, de 5 de diciembre, sin haber sido modificado por el RD impugnado"*.

Asimismo, solicita que, en todo caso, *"se desestime íntegramente el recurso"*.

**QUINTO.**-Por diligencia de ordenación de 25 de noviembre de 2024 se tiene por unido a los autos el escrito de contestación presentado por el Abogado del Estado, y se acuerda dar traslado al resto de codemandados para que contesten en el plazo de veinte días.

**SEXTO.**-Mediante escrito presentado en fecha 9 de diciembre de 2024, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en nombre y la representación que ostenta, solicita que se le tenga por apartado del presente recurso contencioso-administrativo.

**SÉPTIMO.**-El Procurador de los Tribunales de la entidad Plataforma Multisectorial Contra la Morosidad presenta en fecha 8 de enero de 2025 escrito de contestación a la demanda. Tras relatar los hechos del caso, desarrolla los fundamentos jurídicos que, a su entender, le son de aplicación, lo que le lleva a solicitar que *"se desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo formulado por la demandante, confirmando la disposición general impugnada y su validez por los motivos que se han expuesto, con expresa condena en costas a la parte actora"*.

**OCTAVO.**-Igualmente, la representación procesal de la entidad Petita i Mitjana Empresa de Cataluña presenta en fecha 8 de enero de 2025 escrito de contestación a la demanda, en el que, partiendo de los antecedentes de hechos, esgrime los fundamentos jurídicos que apoyan su pretensión en este proceso, solicitando que se *"dicte sentencia por la cual se desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo formulado por la adversa, confirmando la disposición general impugnada y su validez por los motivos que se han expuesto, con expresa condena en costas a la parte actora"*.

**NOVENO.**-Por su parte, la Confederación Nacional de Pymes, a través de su representación procesal, contesta a la demanda mediante escrito presentado el 9 de enero de 2025, en el que expone el relato fáctico del caso y articula su oposición mediante diferentes argumentos jurídicos que le llevan a solicitar que se *"dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo formulado por la demandante, confirmando la disposición general impugnada y su validez por los motivos que se han expuesto, con expresa condena en costas a la parte actora"*.

**DÉCIMO.**-Por diligencia de ordenación de 15 de enero de 2025, habiendo transcurrido el plazo concedido, se tiene por precluido a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales para presentar su escrito de contestación a la demanda.

**DECIMOPRIMERO.**-Por Decreto de fecha 30 de enero de 2025, tras las alegaciones de las partes por medio de otrosí en sus escritos de demanda y contestación, se fija la cuantía del presente procedimiento en indeterminada.

**DECIMOSEGUNDO.**-Por medio de auto de 25 de febrero de 2025 se acuerda el recibimiento del pleito a prueba del presente recurso contencioso-administrativo.

Practicada la prueba acordada, por diligencia de ordenación se declara terminado y concluso el periodo de prueba, y se concede a la representación procesal de la parte actora el plazo de diez días a fin de que formalice su escrito de conclusiones sucintas de los hechos alegados y la fundamentación jurídica en que se apoye.

**DECIMOTERCERO.**-Evacuado el trámite de conclusiones por la representación procesal de CEPYME mediante escrito presentado en fecha 27 de marzo de 2025, por diligencia de ordenación de 28 de marzo de 2025 se confiere traslado a los codemandados para que, por plazo de diez días, presenten sus conclusiones escritas.

El Abogado del Estado presenta sus conclusiones sucintas en fecha 9 de abril de 2025. A su vez, las representaciones procesales de la Plataforma Multisectorial Contra la Morosidad, de la Confederación Nacional de Pymes, de Petita i Mitjana Empresa de Cataluña y de la Confederación Nacional de Pymes presentan sus escritos de conclusiones escritas el 11 de abril, 13 de abril y 14 de abril de 2025,

respectivamente. Por su lado, la Procuradora de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales presenta las suyas el 15 de abril de 2025.

**DECIMOCUARTO.**-Presentado escrito de conclusiones por las partes codemandadas, se declaran concluidas las actuaciones por diligencia de ordenación de fecha 21 de abril de 2025 y se acuerda que queden pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

**DECIMOQUINTO.**-Por providencia de 9 de diciembre de 2025 se designa Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 5 de mayo de 2026, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo: El asunto litigioso referido a la impugnación del Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.**

### 1. Objeto del recurso contencioso-administrativo

La representación procesal de la entidad CONFEDERACION ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (en adelante, CEPYME) interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

Concretamente, solicita la nulidad de los siguientes preceptos:

(I) Los apartados h) e i) del artículo 3.1 del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, de acuerdo con la redacción dada por el apartado cuatro del artículo único del Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que regulan la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa en relación con la inclusión de las organizaciones empresariales.

(II) Los apartados 9º y 10º del artículo 14.1.b) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, introducidos por el apartado seis del artículo único del Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que regulan la composición del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada en relación con las vocalías asignadas a las organizaciones empresariales.

En definitiva, el presente recurso contencioso-administrativo se circunscribe a la impugnación de los preceptos que regulan los criterios de designación de los miembros del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa en lo que respecta a la participación de las organizaciones empresariales, así como, en la medida en que dicha regulación se reproduce, a la participación de estas mismas organizaciones en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

### 2. Consideraciones previas

Para una mejor comprensión de la cuestión que se debate en este proceso, entendemos que es conveniente efectuar una comparación entre la regulación anterior y la introducida por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

El Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, tiene un único artículo, que se denomina "*Artículo único. Modificación del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa*".

En virtud de esa modificación, el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, pasa a denominarse Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa y el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

- *Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa*

El Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa se crea por el Real Decreto 962/2013 como un órgano institucional público de referencia en materia de políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa para efectuar un seguimiento, planificación, control y consulta de la Administración que permita abordar los principales problemas que afectan a la pequeña y mediana empresa.

Las funciones que se le atribuyen se contienen en el artículo 2 y son (i) realizar el seguimiento de la evolución, problemas y políticas que afectan a las PYMES y realizar propuestas sobre, entre otras cuestiones, las prioridades, actuaciones o cambios regulatorios; (ii) informar con carácter previo el Plan plurianual de apoyo a la PYME; (iii) formular recomendaciones para coordinar los programas existentes de apoyo a la PYME; (iv) realizar el seguimiento y una evaluación de la aplicación en España de la «Small Business Act para Europa-SBA»; (v) analizar las prácticas europeas e internacionales de apoyo a la pequeña y la mediana empresa y su transferibilidad a España; (vi) contribuir a la valoración, reconocimiento y desarrollo de la función empresarial ante la sociedad en general, considerando la conciliación de la vida privada, familiar y laboral; (vii) informar acerca de los proyectos normativos que le someta su presidente; y (viii) seguimiento y evaluación del comportamiento de pago de las empresas a través del análisis del informe anual elaborado por el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

Con anterioridad a la modificación ahora impugnada, la participación de las organizaciones empresariales en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa se establecía en el artículo 3.1.h) del Real Decreto 962/2013, que tenía el siguiente contenido:

*"h) Cuatro vocales en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas de la pequeña y la mediana empresa".*

Sin embargo, tras la aprobación del Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, se modifica la composición del Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa, de tal manera que el artículo 3 del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, queda redactado como sigue:

*«1. El Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa estará integrado por:*

*(...)*

*h) Cinco vocalías en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial, priorizando las que ostenten la condición de más representativas de la pequeña y la mediana empresa. Se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes a nivel nacional. Cada organización empresarial no podrá contar con más de dos vocalías.*

*i) Una vocalía en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y la mediana empresa. En el ámbito autonómico, se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y la mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes de sus respectivas comunidades autónomas. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales integradas en las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa".*

*- Observatorio Estatal de la Morosidad Privada*

Por otra parte, el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, introduce un nuevo capítulo, capítulo II, en el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, en el que crea y regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada como órgano colegiado en el marco del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, adscrito al Ministerio de Industria y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Industria ( artículo 9 del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre).

Se caracteriza por ser un órgano colegiado institucional público de referencia en materia de control, consulta y asesoramiento en relación con la morosidad privada.

Sus funciones se regulan en el artículo 10 y son: (i) el seguimiento y evaluación sistemática de la evolución de la morosidad; (ii) la elaboración del informe anual y de códigos de buenas prácticas; (iii) la formulación de propuestas de actuación; (iv) el seguimiento de las directrices de la Unión Europea en materia de morosidad; (v) elaboración, resolución y publicación de un listado de incumplidoras; (vi) actuación como órgano consultivo; y (vii) la adopción de sistemas de resolución de conflictos.

La participación de las organizaciones empresariales en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada reproduce la composición de la representación del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa. Así, en el artículo 14 del Real Decreto 962/2013 se regula la "Composición y organización del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada", que estará integrado por:

*"1.(...)*

*b) Las veinte vocalías siguientes, pertenecientes al Consejo Estatal de la PYME:*

(...)

9.º Las cinco personas representantes de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial.

10.º La persona representante de la organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial más representativa de la pequeña y la mediana empresa.

(...)"

## **SEGUNDO.- Alegaciones de la recurrente, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa**

La entidad recurrente solicita la nulidad de la regulación prevista en el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, en relación con los criterios de selección de los vocales que, en representación de las organizaciones empresariales, participan tanto en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, como en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, porque vulneran el principio de jerarquía normativa.

En el escrito de demanda suplica que se dicte sentencia por la que se:

"a. Declare la nulidad del apartado cuatro del artículo único del RD 439/2024 que modifica el artículo 3.1.h) del RD 962/2013, manteniéndose aquello que sí resulta conforme a Derecho. Como resultado de lo anterior, la redacción del citado apartado h) del artículo 3.1 del RD 962/2013 quedaría limitada a: «h) Cinco vocalías en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas».

b. Declare la nulidad del apartado cuatro del artículo único del RD 439/2024 que modifica el artículo 3.1.i) del RD 962/2013 y el apartado seis del artículo único, del artículo 14.1 b). 10º del RD 962/2013.

c. Todo ello con todos los pronunciamientos que de ello se deriven.

Subsidiariamente, declare la nulidad de los apartados cuarto y sexto del artículo único del RD 439/2024, en lo relativo, respectivamente, a los apartados h) e i) del artículo 3.1 del RD 962/2013, así como de los apartados 9º y 10º del artículo 14.1.b) del RD 962/2013, con todos los pronunciamientos que de ello se deriven".

Expone que la regulación impugnada es contraria a los límites de la representatividad institucional de las organizaciones empresariales fijados en una norma con rango de ley, como es la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que regula la representación institucional de los empresarios, diciendo:

"A efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal.

Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Las organizaciones empresariales que tengan la condición de más representativas con arreglo a esta disposición adicional gozarán de capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente".

La parte recurrente fundamenta la alegación de vulneración del principio de jerarquía normativa en que la regulación impugnada desconoce el criterio de mayor representatividad institucional establecido en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Dicho precepto reserva la capacidad legal de representación institucional en defensa de los intereses generales del empresariado, ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organizaciones de ámbito estatal o autonómico, a aquellas organizaciones empresariales que alcancen determinados umbrales objetivos de representatividad. En concreto, exige que cuenten, en el ámbito estatal, con al menos el 10 % de las empresas y de los trabajadores, y, en el ámbito autonómico, con un mínimo del 15 %, siempre que, además, no se encuentren integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Según la recurrente, estos requisitos tienen como finalidad garantizar la existencia de interlocutores válidos y evitar la atomización del tejido empresarial, que dificultaría el adecuado desempeño de las funciones que los artículos 7 y 129 de la Constitución atribuyen a las organizaciones empresariales en el marco del diálogo social y en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales.

Analiza de forma individualizada cada uno de los preceptos impugnados.

1. En relación con la impugnación del artículo 3.1.h) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, tras la modificación efectuada por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que regula la participación en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial, la entidad recurrente refiere que incurre en un exceso reglamentario que vulnera el principio de jerarquía normativa determinante de nulidad.

A este respecto, sostiene que la regulación impugnada otorga participación institucional a organizaciones empresariales que carecen de los requisitos previstos en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, 23 de octubre. Y ello porque, según expone, se ha alterado la aplicación del criterio de mayor representatividad fijado en la norma con rango de ley al introducir criterios de preferencia e, incluso de prioridad, a favor de organizaciones empresariales no referidas en la Disposición adicional sexta, como son las más representativas de la pequeña y mediana empresa.

Sostiene que la representación institucional regulada en la Disposición adicional sexta es única y completa, por lo que se evidencia un claro exceso reglamentario porque se han establecido criterios de prioridad donde la norma con rango de ley no lo prevé.

Además, expone que la regulación contenida en el citado artículo 3.1.h) vulnera la libertad de asociación que se configura como derecho fundamental en el artículo 22 de la Constitución. Y ello porque, a su juicio, se interfiere en la libertad de autoorganización de las organizaciones empresariales al indicar que cada organización empresarial no podrá contar con más de dos vocales.

2. En relación con la impugnación del artículo 3.1.i) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, tras la modificación efectuada por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que regula la participación en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial, la entidad recurrente solicita su nulidad porque incurre en exceso reglamentario al reservar una vocalía a organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa que, sin embargo, no cumplen los umbrales de representatividad establecidos en la Disposición adicional sexta.

Y ello porque no existe ninguna organización empresarial de ámbito autonómico que cumpla los criterios que le permitan ser considerada como más representativa de acuerdo con la regulación de la Disposición adicional sexta, ya que todas están afiliadas e integradas en organizaciones empresariales de ámbito estatal.

Asimismo, expone que las organizaciones empresariales de ámbito autonómico no tienen capacidad estatutaria para representar a organizaciones de otras Comunidades Autónomas, dado que su ámbito de actuación es limitado.

Por otra parte, razona que solo las entidades que pueden representar al conjunto de las organizaciones empresariales autonómicas son las que tienen ámbito estatal, como son CEOE y CEPYME, que cumplen los criterios de representatividad en cuanto que agrupan y representan a las asociaciones empresariales autonómicas que forman parte de las mismas.

Expone que, esa exclusión, vulnera los artículos 7 y 22 de la Constitución, porque se discrimina de manera explícita a organizaciones empresariales que forman parte de las organizaciones empresariales de ámbito estatal, como son CEOE y CEPYME, frente a las que no están integradas en dichas asociaciones.

Idénticos motivos de impugnación y de nulidad se realizan respecto de la regulación introducida por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, en el artículo 14.1 del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, que regula la composición del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada refiriendo en los apartados 9º y 10º impugnados que forman parte del Observatorio tanto *"Las cinco personas representantes de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial"*, como *"La persona representante de la organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial más representativa de la pequeña y mediana empresa"*, respectivamente.

### **TERCERO.- Alegaciones de las partes demandadas**

#### **1. Alegaciones del Abogado del Estado**

El Abogado del Estado en defensa y representación de la Administración General del Estado solicita que se dicte sentencia por la que:

*"1) Se inadmita el recurso en cuanto pretende que se anule el inciso "de la pequeña y mediana empresa" del art. 3.1.h) por extemporáneo, dado que este inciso ya figuraba en la redacción original del R.D. 962/2013, de 5 de diciembre, sin haber sido modificado por el RD impugnado.*

*2) En cualquier caso, se desestime íntegramente el recurso".*

En primer lugar, invoca la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo porque entiende que es extemporánea la solicitud de nulidad que el recurrente realiza del inciso contenido en el artículo 3.1.h) del Real Decreto 439/2024 impugnado, relativo a la mención "de la pequeña y mediana empresa", en cuanto que ya figuraba en el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, y que, ahora, se reitera en el Real Decreto 439/2024 impugnado con el mismo significado y sentido.

En segundo lugar, expone que la regulación contenida en el Real Decreto 439/2024 no vulnera el principio de jerarquía normativa, porque no contradice la regulación contenida en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que determina los criterios que permiten reconocer a las organizaciones empresariales la condición de más representativas a nivel estatal y autonómico. Y ello, según refiere el Abogado del Estado, porque siempre formaran parte del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio estatal de la Morosidad Privada las organizaciones empresariales más representativas.

Por otra parte, aduce las funciones que tienen asignadas el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada destacando que son órganos colegiados con funciones de carácter consultivo para el análisis, estudio y recomendaciones en relación con la morosidad en las operaciones comerciales entre empresas privadas que justifica una participación amplia de las organizaciones empresariales y, especialmente, de las más afectadas por la morosidad privada, como son las pequeñas y medianas empresas.

## **2. Alegaciones de la entidad Plataforma Multisectorial contra la Morosidad**

Por esta entidad se solicita que se dicte sentencia que desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo y que, en consecuencia, se confirme la disposición general impugnada invocando para ello los siguientes motivos.

En primer lugar, invoca la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo porque entiende que es extemporánea la solicitud de nulidad que el recurrente realiza del inciso contenido en el artículo 3.1.h) del Real Decreto 439/2024 impugnado relativo a la mención "de la pequeña y mediana empresa" en cuanto que ya figuraba en la versión original del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, y que, ahora, se reitera en el Real Decreto 439/2024 impugnado con el mismo significado y sentido. Es decir, en la redacción originaria del Real Decreto 962/2013 ya se vinculaba la representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas a la pequeña y la mediana empresa, por lo que, no se está creando ninguna categoría jurídica relativa a las organizaciones empresariales.

En segundo lugar, se sostiene que la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, regulada en los artículos 3.1.h) y 3.1.i) del Real Decreto 962/2013, en la redacción dada por el Real Decreto 439/2024, así como la composición del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, prevista en los artículos 14.1.b).9.º y 14.1.b).10.º del mismo Real Decreto -introducidos igualmente por el Real Decreto 439/2024-, no incurren en exceso reglamentario, por cuanto no vulneran lo dispuesto en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

En relación con esta cuestión expone que, la regulación de la Disposición adicional sexta garantiza la representación institucional de aquellas organizaciones que tengan un número suficiente de asociados, pero ello no implica que se excluya de la participación institucional a otras organizaciones o entidades.

Finaliza su exposición destacando que la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada está debidamente justificada y se enmarca en el ejercicio por parte de la Administración de la potestad de autoorganización que le permite, en el ámbito de sus competencias, configurar sus órganos administrativos con el debido respeto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **3. Alegaciones de la entidad Petita i Mitjana Empresa de Catalunya**

La representación procesal de la entidad Petita y Mitjana Empresa de Catalunya solicita igualmente la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

En apoyo de su pretensión invoca las siguientes alegaciones.

En primer lugar, sostiene que la regulación contenida en el Real Decreto 439/2024 impugnado no supone un exceso reglamentario porque, por una parte, no vulnera la regulación de la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y, por otra parte, desarrolla reglamentariamente la Ley 18/2022, de 28 de septiembre.

En este sentido, sostiene que el Consejo Estatal de la pequeña y mediana Empresa y el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada son órganos colegiados de participación y representación cuya regulación, de carácter reglamentario, no constituye un desarrollo de la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, circunscrita al ámbito de la representación institucional.

Por el contrario, afirma que los espacios de participación y representación a los que se refiere el Real Decreto impugnado presentan un alcance más amplio que el de la estricta representación institucional empresarial. Ello se debe a la propia naturaleza y a las funciones de dichos órganos, que requieren la implicación de una pluralidad de agentes representativos e interlocutores sociales en relación con la problemática de la morosidad privada, que incide de manera singular en la actividad económica de las pequeñas y medianas empresas.

De ahí que se justifique la participación de tales sujetos en estos órganos, que no ejercen funciones decisorias en el ámbito de las relaciones laborales o de negociación colectiva, sino que desempeñan funciones de carácter consultivo, de asesoramiento y de colaboración en materias que afectan a las pequeñas y medianas empresas.

Añade, por último, que esta configuración no excluye que el acceso a determinadas vocalías pueda basarse en la condición de mayor representatividad, conforme a lo previsto en la citada Disposición adicional sexta.

En segundo lugar, expone que la referencia a las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa no se ha incorporado *ex novop* el Real Decreto 439/2024, ni tampoco supone la creación de una nueva categoría jurídica a la que se le reconoce mayor representatividad. Expone que ya se contenía en la regulación del artículo 3.1.h) y 3.1.i) del Real Decreto 962/2013, que vinculaba la representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas a la pequeña y mediana empresa. Lo que conlleva, según refiere, la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo puesto que esta impugnación es extemporánea.

En tercer lugar, sostiene que, además, está debidamente justificada la opción normativa elegida en cuanto a la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada. Refiere que son órganos estatales sobre los que la Administración ostenta la capacidad de autoorganización que se encuadra en el margen de la discrecionalidad técnica de la que dispone la Administración en el ejercicio de sus potestades normativas, sin perjuicio de que los actos administrativos concretos de nombramiento de los vocales puedan impugnarse si se entendiera que son contrarios a las exigencias previstas en el Real Decreto 962/2013 en la redacción dada por el Real Decreto 439/2024.

#### **4. Alegaciones de la Confederación Nacional de Pymes (CONPYMES)**

Solicita la desestimación del recurso contencioso-administrativo señalando que la regulación normativa impugnada no incurre en exceso reglamentario porque el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada son espacios de participación y representación específicos de las pequeñas y medianas empresas regulados en una norma reglamentaria que no guarda relación ni vinculación legal con la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, relativo a la representación institucional de las organizaciones empresariales que no impide que, en órganos colegiados de consulta, puedan participar otras organizaciones que sean representativas de la pequeña y mediana empresa en defensa de los intereses económicos y sociales de esas concretas empresas.

#### **CUARTO.- Marco normativo aplicable**

Antes de abordar el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico que aduce la defensa letrada de la parte recurrente, procede dejar constancia del marco jurídico que resulta de aplicación.

##### **1. Constitución española**

###### **Artículo 7**

*"Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".*

###### **Artículo 129**

*"1. La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.*

*(...)"*

##### **2. Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas**

Disposición adicional undécima. Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa, dispone:

*"El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará una modificación del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la Pequeña y la Mediana Empresa, para que el Consejo Estatal de la PYME incluya a representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la morosidad".*

Disposición final sexta. Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, establece:

*"El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, creará y regulará el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada mediante real decreto, en el marco del Consejo Estatal de la PYME. El Observatorio integrará asociaciones de ámbito nacional, autonómico o local; interlocutores sociales e instituciones relacionadas con la morosidad y realizará el seguimiento de la evolución de la morosidad en las operaciones comerciales y, en particular, será el encargado de desempeñar las siguientes funciones:*

*a) Seguimiento de la evolución de los periodos medios de pago y la morosidad en las operaciones comerciales, en aplicación de la regulación europea y nacional.*

*b) Elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas comerciales, campañas de concienciación, formación e información, con el fin de contribuir a generar una cultura de pagos responsable.*

*c) Seguimiento y aplicación de las directrices de la Unión Europea en esta materia y, en su caso, de las del Observatorio Europeo de la Morosidad.*

*d) Publicación anual de un listado de empresas que hayan incumplido los plazos de pago conforme a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales u otra normativa sectorial de aplicación, y en las que, como mínimo, concurran las siguientes circunstancias:*

*- Que a 31 de diciembre del año anterior el importe total de facturas impagadas dentro del plazo establecido por la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales o la normativa sectorial que sea de aplicación supere el importe de 600.000 euros;*

*- Que el porcentaje de facturas pagadas por la empresa durante el ejercicio anterior en un periodo inferior al máximo establecido en la normativa de morosidad sobre el total de pagos a proveedores sea inferior al noventa por ciento; y*

*- Que se trate de sociedades con personalidad jurídica que, de acuerdo con la normativa contable, no puedan presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.*

*El listado incluirá la denominación social de la empresa, su número de identificación fiscal y las cantidades impagadas dentro de los plazos establecidos por la normativa de morosidad. Reglamentariamente se determinará la información adicional a incluir en su caso, el procedimiento de información y alegaciones para los afectados, así como el medio y permanencia de la publicación del listado."*

Disposición final séptima. Desarrollo reglamentario, dispone:

*"Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo previsto en esta ley, en el ámbito de sus competencias".*

3. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Disposición adicional sexta. Representación institucional de los empresarios.

*"A efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal.*

*Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.*

*Las organizaciones empresariales que tengan la condición de más representativas con arreglo a esta disposición adicional gozarán de capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente".*

**QUINTO.- Sobre los motivos de impugnación formulados contra el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.**

Delimitado en estos estrictos términos el objeto del presente recurso contencioso-administrativo, corresponde a esta Sala determinar si la Administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria ha vulnerado el principio de jerarquía normativa.

Concretamente, debemos examinar si los artículos impugnados - 3.1.h), 3.1.i), 14.1.b).9º y 14.1.b).10º- del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, de acuerdo con la redacción dada por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que definen las organizaciones empresariales que pueden formar parte de la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, suponen una regulación *contra legem* por haber introducido modificaciones en relación con la representación institucional de las organizaciones empresariales contrarias a la regulación que se contiene en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Las organizaciones empresariales que pueden formar parte del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa se regulan en el artículo 3.1.h) que dispone que serán *"Cinco vocalías en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial, priorizando las que ostenten la condición de más representativas de la pequeña y mediana empresa. Se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes a nivel nacional. Cada organización empresarial no podrá contar con más de dos vocalías"*. Y, también, en el artículo 3.1.i) en el que se dice que integrará la composición del Consejo *"Una vocalía en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa. En el ámbito autonómico, se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes de sus respectivas comunidades autónomas. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales integradas en las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa"*.

Los vocales que integran el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, se regula en el artículo 14.1.b) del Real Decreto 439/2024 en el que se indica que serán, apartado 9º, *"las cinco personas representantes de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial"*- son los mismos vocales que forman parte del Consejo Estatal de la pequeña y mediana referida en el artículo 3.1.h)-. Y también formará parte del citado Observatorio, apartado 10º, *"la persona representante de la organización empresarial de ámbito autonómico e intersectorial más representativa de la pequeña y mediana empresa"*, que coincide con el vocal que se integra igualmente en el Consejo Estatal referido en el artículo 3.1.i).

En este sentido, la entidad recurrente sostiene que únicamente las organizaciones empresariales a las que se refiere la citada Disposición adicional sexta pueden ostentar la representación institucional, en la medida en que es dicha norma la que les confiere capacidad legal para actuar en defensa de los intereses generales y comunes de los empresarios ante las Administraciones Públicas y demás entidades u organismos públicos, tanto de ámbito estatal como autonómico.

En síntesis, la recurrente sostiene que la representación institucional de las organizaciones empresariales únicamente puede atribuirse a aquellas que alcancen los umbrales mínimos de representatividad previstos en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, sin que dicha norma contemple distinciones en función del tamaño de las empresas representadas.

Y, sin embargo, los artículos 3.1.h) y 3.1.i) del Real Decreto 962/2013, en la redacción dada por el Real Decreto 439/2024, introducen -a su juicio- un criterio adicional al prever la participación de organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa.

En consecuencia, la recurrente entiende que los preceptos impugnados crean una categoría de representatividad no prevista en la norma con rango de ley, vulnerando así el régimen legal de la representación institucional.

**1. Sobre la vulneración del principio de jerarquía normativa en relación con la regulación contenida en los preceptos impugnados respecto de las organizaciones empresariales que forman parte del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada**

Esta Sala no comparte las alegaciones de la recurrente cuando expone que la regulación impugnada vulnera el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 9.3 de la Constitución. El citado principio organiza el ordenamiento jurídico en una estructura jerarquizada que implica que una norma de rango

inferior no puede contradecir ni vulnerar lo que establezca una de rango superior y, por tanto, la regulación contenida en una norma reglamentaria no puede introducir aspectos que supongan una regulación *contra legem*. Por eso, el artículo 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que *"los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes [...]"*, y el artículo 47.2 sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que, entre otros supuestos, *"vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior"*.

Como seguidamente expondremos, los preceptos impugnados que incluyen en la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada a las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial y de ámbito autonómico e intersectorial más representativas, priorizando a las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa, respetan el principio de jerarquía normativa. Y ello porque no contradicen ni la regulación contenida en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que regula la representación institucional de las organizaciones empresariales, ni tampoco la regulación de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, que desarrolla reglamentariamente.

## **2. Sobre la vulneración de la regulación de la representatividad institucional de las organizaciones empresariales contenida en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre**

La representación institucional de los empresarios se regula en la Disposición adicional sexta en la que se indica que:

*"A efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista, se entenderá que gozan de esta capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal."*

*Asimismo, podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de comunidad autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal."*

*Las organizaciones empresariales que tengan la condición de más representativas con arreglo a esta disposición adicional gozarán de capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente."*

En esta disposición legal se contienen los criterios que permiten reconocer a las organizaciones empresariales la condición de más representativas en el ámbito estatal y autonómico, estableciendo reglas análogas a las contenidas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en relación con los sindicatos, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional en las sentencias 57/1989, de 16 de marzo, y 63/2024, de 10 de abril.

La entidad recurrente sostiene que la representación institucional de las organizaciones empresariales en el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y en el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, en defensa de los intereses sociales y económicos de las empresas, corresponde exclusivamente a las organizaciones empresariales de ámbito estatal y a las de ámbito autonómico de carácter intersectorial que alcancen los umbrales mínimos de representatividad establecidos en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Afirma, asimismo, que dichos umbrales de representatividad se determinan conforme a criterios objetivos vinculados al número de empresas asociadas y de trabajadores de estas, sin que resulte jurídicamente relevante el tamaño de las empresas integradas en las organizaciones empresariales. Sin embargo, la recurrente aduce que los preceptos impugnados han introducido un criterio distinto al prever la participación, tanto en el Consejo como en el Observatorio, de las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa, lo que, a su juicio, altera el régimen legal de la representatividad institucional que resulta contrario a lo dispuesto en la citada norma.

Compartimos con la recurrente la afirmación de que en la citada Disposición adicional sexta se regula la capacidad de representación institucional de las organizaciones empresariales que, al igual que los sindicatos de los trabajadores, son pilares fundamentales en un Estado Social y de Derecho en la defensa y promoción de los intereses económicos que les son propios, como así dispone el artículo 7 de la Constitución. Y

que, precisamente, con el fin de evitar la atomización de las organizaciones empresariales, se entendió oportuno establecer una regulación que fijara que organizaciones empresariales podían tener esa capacidad de representación institucional en sus relaciones con las Administraciones o sus organismos públicos en defensa de sus derechos e intereses. A este respecto, en relación con las organizaciones empresariales, se establecieron umbrales mínimos de representatividad de carácter objetivo, basados en el número de empresas asociadas y en el volumen de trabajadores de estas, con la finalidad de dotarlas de representatividad institucional. Tales criterios garantizan que los interlocutores cuenten con la legitimidad necesaria para participar en el diálogo social, la negociación colectiva y la interlocución institucional.

Los umbrales mínimos que acreditan la representatividad institucional se han fijado en la citada Disposición adicional sexta en el porcentaje del 10% cuando se está ante organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial y en el 15% cuando se está ante organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial.

Coincidimos con la entidad recurrente cuando afirma que el carácter intersectorial referido en la citada Disposición implica la representación de las empresas que actúan en múltiples y diversas ramas de la actividad económica y que ello no depende de las dimensiones económicas, ni de la estructura organizativa o societaria de las empresas que agrupan.

Sin embargo, no podemos compartir la conclusión alcanzada por la entidad recurrente cuando sostiene que los preceptos impugnados incurren en ilegalidad por atribuir representación institucional a las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa, sobre la base de que dicha categoría jurídica no se encuentra contemplada en la Disposición adicional sexta.

Por una parte, destacamos que la regulación impugnada no suprime ni modifica el criterio objetivo que permite dotar a las organizaciones empresariales de representatividad. Al contrario, se mantiene y así se exige expresamente al especificar el artículo 3.1.h) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, que *"Se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes a nivel nacional"*. De igual modo, en el artículo 3.1.i), se indica que *"En el ámbito autonómico, se entenderá que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa serán aquellas que tengan reconocida dicha condición por las autoridades competentes de sus respectivas comunidades autónomas"*. De este modo, únicamente pueden ostentar dicha representatividad aquellas organizaciones empresariales que alcancen el umbral mínimo exigido, el cual ha de determinarse conforme a los criterios objetivos establecidos en la Disposición adicional sexta. Ello, sin perjuicio de que la concreta condición de una organización empresarial como más representativa de la pequeña y mediana empresa pueda ser objeto de impugnación cuando se considere que no alcanza los umbrales mínimos de representatividad exigidos -esto es, el 10 % en el ámbito estatal o el 15 % en el ámbito autonómico-, calculados en función del número de empresas asociadas y de los trabajadores de estas, y siempre respecto de organizaciones empresariales de carácter intersectorial.

Asimismo, ha de señalarse que la tesis sostenida por la entidad recurrente conduciría, en la práctica, a una indebida monopolización de la representación institucional de las organizaciones empresariales, erigiéndolas en interlocutores exclusivos frente a las Administraciones Públicas y demás organismos públicos en la defensa de los intereses que les son propios, incluso más allá del ámbito específico de la negociación colectiva que comparten con las organizaciones sindicales. Tal interpretación vaciaría de contenido el principio rector de la política social y económica consagrado en el artículo 129 de la Constitución Española, en particular el relativo a la participación institucional de los agentes sociales. En efecto, dicho precepto constitucional proclama la necesidad de establecer fórmulas de participación en la actividad de los organismos públicos cuya actuación incida de manera directa en la calidad de vida o en el bienestar general. De ello se infiere la exigencia de reconocer una participación institucional de las organizaciones empresariales que no necesariamente ha de coincidir, en su extensión ni en sus modalidades, con la representación institucional prevista en la Disposición adicional sexta anteriormente citada. Antes bien, dicha participación implica la presencia activa de tales organizaciones en aquellos organismos públicos en los que concurra una justificación objetiva y razonable que aconseje articular una pluralidad de interlocutores sociales, en orden a garantizar la adecuada defensa de los distintos intereses económicos y sociales en juego.

Y, precisamente, en aplicación del principio rector de la política social y económica relativo a la participación de las organizaciones empresariales, resulta justificada la inclusión, en la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, de aquellas organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa, en cuanto que son órganos colegiados con funciones consultivas y de asesoramiento en materias que afectan a las pequeñas y medianas empresas, como es la morosidad privada.

En este sentido, en la exposición de motivos del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, se justifica esa participación indicando expresamente que *"es preciso crear el foro adecuado en el que se traten los problemas que afectan a las pequeñas y medianas empresas y emprendedores dándoles la visibilidad que precisan"*, y añade que *"Este foro debe constituirse en el lugar de referencia para la coordinación de las actuaciones en que se concrete la política pública de apoyo a la pequeña y la mediana empresa entre los distintos agentes del territorio y de centro de debate y asesor en los asuntos citados"*.

Igualmente, en la exposición de motivos del Real Decreto 439/2024, 30 de abril, se justifica la necesidad de que las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa puedan formar parte del Consejo y del Observatorio invocando la participación institucional que evidencia la necesidad de la presencia de esas organizaciones en los organismos públicos de las Administraciones Públicas en los que se debaten y analizan intereses que les son propios. En ese sentido, se indica que:

*"Por su parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, aprobado por el Consejo Europeo el 13 de julio de 2021, es la hoja de ruta que canaliza, a través de un conjunto de reformas e inversiones, los fondos previstos en el Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo Europeo de 21 de julio de 2020.*

*El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España se estructura en diez políticas palanca y treinta componentes de reforma estructural por su alta capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo para la modernización de la economía española.*

*Dentro de la palanca V, titulada «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora», se incluye el Componente 13 de «Impulso a la pyme». En él se recogen, por un lado, reformas de naturaleza normativa o regulatoria y, por otro, diversos programas de inversión destinados a promover el emprendimiento y la creación de empresas, el crecimiento empresarial, la digitalización de las pymes o su internacionalización.*

*En este sentido, en el marco del Componente 13 «Impulso a la pyme», Reforma 1 «Mejora de la Regulación y del Clima de Negocios» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ligada al CID 191, tuvo lugar la aprobación de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.*

(...)

*El contenido de este real decreto, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, se ajusta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, se justifica la necesidad de disponer de un Observatorio Estatal que garantice el seguimiento de la evolución de los datos de pago, la morosidad en las operaciones comerciales entre empresas privadas y la promoción de buenas prácticas en este ámbito, integrando a los agentes más relevantes en esta materia, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre. De la misma manera, se justifica la modificación en la composición del Consejo Estatal de la PYME, por un lado, actualizando el número de vocalías correspondientes a los ministerios para adaptarlo a la actual estructura ministerial y, por otro lado, aumentando el número de vocalías correspondientes a organizaciones empresariales y sindicales, para garantizar una mejor representatividad de las pymes y sus trabajadores en dicho órgano".*

En conexión con lo expuesto en la exposición de motivos analizada, el artículo 1.1 del Real Decreto 962/2013 caracteriza al Consejo como *"órgano colegiado consultivo, asesor y de colaboración en las materias que afectan a las pequeñas y las medianas empresas para favorecer y facilitar su creación, crecimiento y desarrollo de ventajas competitivas"*. Y especifica sus funciones en el artículo 2 del Real Decreto 962/2013 que implican realizar un seguimiento y evolución del comportamiento de pago de las empresas, emitir informes y formular recomendaciones en materias que afecten a las pequeñas y medianas empresas.

De igual modo, el Observatorio pretende *"favorecer el dialogo y la intercomunicación de las distintas Administraciones Públicas y los agentes económicos y sociales"*, así como *"favorecer el cambio de mentalidad de los agentes económicos y sociales, para tratar de reducir la morosidad en las operaciones comerciales"* (artículo 10.2 del Real Decreto 962/2013). Para ello se le ha asignado la realización de las siguientes funciones especificadas, en el párrafo tercero, del artículo 10, que son:

*"a) Seguimiento de la evolución de los periodos medios de pago y la morosidad en las operaciones comerciales, en aplicación de la regulación europea y nacional.*

*b) Elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas comerciales, campañas de concienciación, formación e información, con el fin de contribuir a generar una cultura de pagos responsable.*

c) Seguimiento y aplicación de las directrices de la Unión Europea en esta materia y, en su caso, de las del Observatorio Europeo de la Morosidad.

d) Publicación anual de un listado de empresas que hayan incumplido los plazos de pago conforme a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales u otra normativa sectorial de aplicación, y en las que, como mínimo, concurran las siguientes circunstancias:

- Que a 31 de diciembre del año anterior el importe total de facturas impagadas dentro del plazo establecido por la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales o la normativa sectorial que sea de aplicación supere el importe de 600.000 euros;

- Que el porcentaje de facturas pagadas por la empresa durante el ejercicio anterior en un periodo inferior al máximo establecido en la normativa de morosidad sobre el total de pagos a proveedores sea inferior al noventa por ciento; y

- Que se trate de sociedades con personalidad jurídica que, de acuerdo con la normativa contable, no puedan presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.

El listado incluirá la denominación social de la empresa, su número de identificación fiscal y las cantidades impagadas dentro de los plazos establecidos por la normativa de morosidad. Reglamentariamente se determinará la información adicional a incluir en su caso, el procedimiento de información y alegaciones para los afectados, así como el medio y permanencia de la publicación del listado."

En suma, nos hallamos ante órganos colegiados de carácter no decisorio, sino, esencialmente, consultivo y de asesoramiento. Y, atendida su naturaleza y las funciones que tienen atribuidas en materias que inciden directamente en las pequeñas y medianas empresas -orientadas a favorecer y facilitar su creación, crecimiento y mejora de su competitividad-, resulta razonable articular una composición que incorpore una pluralidad de interlocutores. Entre estos interlocutores cabe incluir no solo a las organizaciones empresariales más representativas de ámbito estatal, sin distinción por razón del tamaño de las empresas que integran, sino también a aquellas organizaciones específicamente representativas de las pequeñas y medianas empresas, en cuanto llamadas a defender intereses económicos particularmente afectados por la morosidad privada. Todo ello, condicionado al cumplimiento de los criterios de representatividad institucional establecidos en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, exigencia que actúa como garantía de los principios de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de tales órganos, al evitar una composición excesivamente amplia que pudiera comprometer su operatividad.

En consecuencia, la participación institucional de las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa en la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada satisface las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, que forman parte del núcleo de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Dicha participación se configura como el instrumento más adecuado para hacer efectivo el derecho de las asociaciones empresariales a intervenir institucionalmente en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de este colectivo, conforme a lo previsto en el artículo 129 de la Constitución.

Finalmente, rechazamos la afirmación de la recurrente cuando indica que el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, ha creado una nueva categoría jurídica referida a las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa. Y ello porque esa misma categoría ya se recogía en la redacción original del artículo 3.1.h) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, en el que se indicaba que formaban parte del citado Consejo "Cuatro vocales en representación de las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa".

La identidad existente entre las normas, en lo que respecta a la referencia a las organizaciones empresariales de la pequeña y mediana empresa, no permite acoger la alegación de inadmisibilidad parcial por extemporaneidad del presente recurso contencioso-administrativo, invocada por el Abogado del Estado y por las defensas de las partes codemandadas.

Ello es así por cuanto que el recurso se dirige contra una disposición normativa concreta -el Real Decreto 439/2024-, que resulta susceptible de impugnación autónoma y en su integridad desde el momento de su publicación. En consecuencia, el hecho de que algunos de sus preceptos presenten similitudes con los de una norma anterior no determina la extemporaneidad de su impugnación, en la medida en que tales preceptos se integran en una nueva regulación plenamente recurrible.

Concluimos, por tanto, que la regulación contenida en los preceptos impugnados no resulta contraria a lo dispuesto en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en la medida en que los fines atribuidos al Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y al Observatorio Estatal de la Morosidad Privada exceden del ámbito propio de la mayor representatividad empresarial, al proyectarse sobre funciones que trascienden la estricta noción de representación institucional.

### 3. Sobre la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresa

Por otra parte, la regulación impugnada se ha dictado en desarrollo y cumplimiento de la habilitación legal contenida en la disposición adicional undécima y en las disposiciones finales sexta y séptima de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Dicha habilitación ampara la participación de las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa en la composición del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa y del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, en su condición de interlocutores cualificados para la defensa de sus intereses económicos y sociales, especialmente afectados por la morosidad en las relaciones comerciales derivadas del ejercicio de su actividad empresarial.

A este respecto, en el preámbulo de la citada Ley se indica que la incertidumbre que supone la morosidad afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas que se traduce en una menor capacidad para financiarse y para resistir tensiones de tesorería y que esa incertidumbre condiciona tanto su capacidad de crecimiento como la de generar empleo estable y de calidad cuando, además, tanto las pequeñas y medianas empresas junto con los trabajadores autónomos constituyen más del 95% del tejido productivo en términos de número. Concretamente, se indica que:

*"Su relevancia implica que cualquier política orientada a la mejora del posicionamiento económico, social o medioambiental de nuestro país tome en consideración de forma prioritaria a las pymes. La evidencia empírica apunta a que las empresas españolas grandes tienen un nivel de competitividad similar al de otras economías avanzadas, de manera que el problema, es que la estructura empresarial está demasiado sesgada a empresas de pequeño tamaño."*

Por ello, en la Disposición adicional undécima de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, se prevé la modificación del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa, para que en el citado Consejo se incluya *"a representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la morosidad"*.

Asimismo, en la Disposición final sexta de la Ley 18/2022, se indica que el Gobierno creará y regulará el funcionamiento del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, mediante real decreto, en el marco del Consejo Estatal de la PYME, que *"integrará asociaciones de ámbito nacional, autonómico o local; interlocutores sociales e instituciones relacionadas con la morosidad y realizará el seguimiento de la evolución de la morosidad en las operaciones comerciales"*.

En definitiva, la configuración de las vocalías relativas a las organizaciones empresariales más representativas de la pequeña y mediana empresa es una opción normativa que, por las razones anteriormente expuestas, se ajusta a las normas con rango de ley y, además, no es irrazonable ni arbitraria atendiendo a la justificación que ha dado la Administración en relación con la elección de la opción reglamentaria impugnada.

### 4. Sobre la falta de capacidad legal para que una organización empresarial de ámbito autonómico más representativa pueda representar a otras organizaciones empresariales de ámbito autonómico más representativas

La entidad recurrente solicita la nulidad del artículo 3.1.i) del Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, en la redacción dada por el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, que reconoce una vocalía en el Consejo y, por ende, en el Observatorio -artículo 14.1.b). 10º- *"en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa"*. La parte actora considera que la capacidad representativa de una organización empresarial de ámbito autonómico permite únicamente actuar en su nombre, pero carece de la capacidad legal para representar y actuar en nombre y en defensa de otras organizaciones empresariales de ámbito autonómico con las que no tiene ninguna relación.

Esta Sala no comparte la afirmación efectuada por la recurrente.

La regulación reglamentaria impugnada encuentra cobertura en una norma con rango de ley, concretamente, en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, en la que en su Disposición final sexta se indica que, en la composición del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada y, por extensión, del Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, deben integrarse asociaciones de ámbito estatal, autonómico o local, con el fin de participar en

órganos en los que se analizan y debaten cuestiones que inciden en los intereses económicos de las empresas afectadas, en particular, en materia de morosidad privada. En este contexto, atendida la naturaleza atribuida a dichos órganos -esencialmente consultiva y de asesoramiento-, así como la composición plural de sus vocalías, no puede estimarse la tesis sostenida por la parte recurrente en cuanto a que el debate y el análisis desarrollados en su seno puedan verse comprometidos por las circunstancias que invoca.

#### **5. Sobre la discriminación relativa a las asociaciones empresariales autonómicas integradas en organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial**

La demanda plantea, con carácter subsidiario, la nulidad del inciso final de la letra i) del apartado 1 del artículo 3 del Real Decreto 962/2013, en la redacción dada por el Real Decreto impugnado, Real Decreto 439/2024, de 30 de abril. Dicho precepto prevé una vocalía en el Consejo en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y mediana empresa, pero excluye expresamente -y, según la parte actora, de forma discriminatoria- a las asociaciones autonómicas integradas en organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial que decidieron libre y voluntariamente integrarse en las organizaciones empresariales más representativas de ámbito estatal -CEOE y CEPYME- que agrupan a las principales organizaciones empresariales de todas las Comunidades Autónomas.

Y, como así sostiene la recurrente, ese precepto vulnera los artículos 7 y 22 de la Constitución, así como la Ley Orgánica 1/2022, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.

Tampoco podemos compartir la apreciación de la recurrente cuando señala que esa exclusión supone una discriminación prohibida por el ordenamiento jurídico o infringe los preceptos constitucionales y legales invocados.

Como ya se ha puesto de relieve en algunas de las contestaciones a la demanda, la exclusión controvertida coincide con la prevista en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Dicho precepto, al regular la representación institucional de los empresarios, establece que podrán ejercerla, en defensa de los intereses generales, las asociaciones empresariales de ámbito autonómico que cuenten, dentro de su territorio, con al menos un quince por ciento de empresarios y trabajadores. No obstante, también excluye expresamente a aquellas asociaciones que ya están integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Sobre la constitucionalidad de la citada Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/1989, de 16 de marzo, en la que, entre otras consideraciones, descarta que la exclusión de las asociaciones autonómicas integradas en organizaciones de ámbito estatal del régimen de representación institucional tenga carácter discriminatorio. En este sentido, dijo que:

*"La presencia así de las asociaciones empresariales para ostentar la representación institucional se logra por el legislador en función de la realidad empresarial en su conjunto, sin que con ello se incurra en discriminación, al venir razonadamente justificado y ser proporcionado con la finalidad que se persigue. Por esa razón, el inciso final de este segundo párrafo excluye del supuesto mencionado a las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, sin que se viole con ello el art. 22 C.E. como pretende el recurrente, pues esa regla se incorpora exclusivamente para la representación institucional [...]."*

Por todo ello, consideramos que la exclusión de la vocalía correspondiente a las organizaciones empresariales de ámbito autonómico que ya están integradas en otras de ámbito estatal resulta justificada y proporcionada al fin perseguido, dado que la representación de las primeras queda comprendida en la de las segundas. En caso contrario, podría producirse una duplicidad representativa, de modo que dichas organizaciones autonómicas contarán con una doble presencia: por su propio ámbito y como integrantes de una organización estatal. Debe tenerse en cuenta que esta última representa a la totalidad de sus miembros, incluidas las asociaciones autonómicas, con las consecuencias -favorables o no- que ello implica.

#### **6. Sobre el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración**

La entidad recurrente sostiene que se vulnera el derecho fundamental a la libertad de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución, al establecerse en el artículo 3.1.i) impugnado que «cada organización empresarial no podrá contar con más de dos vocales». Alega que la determinación del número de vocales corresponde exclusivamente a las propias organizaciones empresariales, en la medida en que incide directamente en su esfera de derechos e intereses legítimos, y que no existe justificación suficiente para imponer una limitación al número de sus representantes.

Esta Sala no comparte la alegación efectuada por la recurrente.

El Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha analizado el contenido del derecho fundamental de asociación y, entre ellas, en la sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, declara que el contenido fundamental del derecho de asociación se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: (i) la libertad de creación de asociaciones empresariales y de adscripción a las ya creadas; (ii) la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas, y, finalmente, (iii) la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias de los poderes públicos.

En lo que aquí interesa, la libertad de asociación comprende el derecho a participar en la composición de los organismos públicos en el marco de la participación institucional reconocida en el artículo 129 de la Constitución, así como la facultad de designar libremente a los representantes concretos que han de intervenir. Ahora bien, dicha libertad no excluye que la Administración, en ejercicio de su potestad de autoorganización -fundamentada en el artículo 103.2 de la Constitución y conforme a lo previsto en los artículos 7 y 15 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-, pueda establecer límites numéricos al número de vocales en los organismos públicos.

En virtud de todo lo expuesto y razonado en esta sentencia, esta Sala acuerda la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto porque los preceptos impugnados no son contrarios al ordenamiento jurídico.

#### **SEXTO.- Costas procesales**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, imponemos a la entidad recurrente las costas procesales ocasionadas, si bien, conforme a lo previsto en el apartado 4 de dicho precepto, esta Sala, atendiendo a las circunstancias concurrentes, estima que debe limitarse su imposición a un máximo, por todos los conceptos, de cuatro mil (4.000) euros.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**PRIMERO:**Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa contra el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Real Decreto 439/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, por ser dicho Real Decreto, en los extremos examinados, conforme con el ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO:**Hacer expresa imposición de las costas procesales a la parte demandante, con la limitación establecida en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.