

Doctrina Judicial

Sentencia Tribunal Supremo
Social, 21 Septiembre 2011, Rec. 25/2011

EFICACIA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

- El art. 38.10 EBEP no es de aplicación al personal laboral.
- Imposibilidad de que la Administración suspenda o modifique unilateralmente los convenios colectivos del personal laboral.

ASUNTO: En el caso que resuelve la Sentencia Tribunal Supremo Social, 21 Septiembre 2011, Rec. 25/2011, el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias, extendía su duración hasta el 31 de diciembre de 2007, y que poco antes de su finalización fue denunciado por los Sindicatos, venía contemplando las aportaciones en forma de fondos de ayuda o acción social para sus trabajadores laborales.

En fecha 4 de agosto de 2010, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en base al art. 38.10 del EBEP y la Disposición Adicional Novena de la Ley del Principado de Asturias 5/2010, de 9 de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria, acordó adoptar distintas medidas complementarias del gasto aplicables a la Administración del Principado de Asturias, y entre ellas, la denominada “adaptación” de la Acción Social, que en la practica, salvo el Plan de pensiones y las medidas de jubilación anticipada, con respecto a las demás medidas de acción social, ha supuesto la supresión de las mismas, y por ende, dejar vacío de contenido el artículo 59 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de Administración del Principado de Asturias.

Contra dicha actuación se formulo demanda de conflicto colectivo, que fue estimada por la STSJ de Asturias de 23 de diciembre de 2010 (procedimiento 17/2010), la cual vino a condenar a la demandada a que convoque y conceda las ayudas sociales correspondientes al 2010 dando efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el art. 59 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias. Frente a dicha sentencia se interpuso recurso de casación por la Comunidad Autónoma, que es desestimado por el TS.

DOCTRINA: La primera cuestión que analiza el TS es la vigencia del art. 59 del Convenio Colectivo, en tanto que el mismo había concluido su vigencia y había sido objeto de denuncia, ante lo que tiene que determinar si el mismo se encuentra o no prorrogado. Entiende que sí se encuentra prorrogado por considerar que se trata de una cláusula de contenido normativo, de acuerdo con la doctrina que ha venido fijando el propio TS en casos similares, citando las SSTS de 26 de abril de 2007 (rec. 84/2006) y 2 de julio de 2009 (rec. 44/2008), insistiendo en el carácter normativo de la cláusula de un Convenio Colectivo, que con redactado similar al aquí cuestionado crea un fondo de “acción social”, lo dota y crea una Comisión para gestionarlo.

La segunda cuestión que analiza el TS es la supuesta infracción del art. 38.10 del EBEP, que permite a la Administración suspender o modificar los pactos o acuerdos cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, lo decidan los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el

interés público. En este punto el TS considera que dicho precepto no es de aplicación al personal laboral por las siguientes razones:

C) Lo cierto es, sin embargo, que contrariamente a lo que se aduce por la recurrente, el apartado 10 del artículo 38 del EBEP no ampara la desvinculación de lo pactado en un Convenio Colectivo suscrito por la Administración y su personal laboral. En efecto, partiendo sin duda de la afirmación constitucional (STC 205/1987, de 21 de diciembre), respecto a que “en cuanto parte de las relaciones laborales privadas, la Administración está sujeta a las mismas reglas jurídicas que las demás empleadoras”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que le impone el artículo 103. de nuestra Constitución, y que esta Sala ha hecho suya en reiteradas sentencias (STS 18-03-1991; 07-10-1992 y 07-10-2004), señalando que “cuando las Administraciones Públicas actúan como empresarios y celebran contratos de trabajo deben atenerse a la normativa general y sectorial que regula la contratación en el Derecho del Trabajo”, es sin duda por lo que el artículo 32 del EBEP, incardinado en el Capítulo IV del mismo, sobre “Derecho a la Negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de Reunión”, establece que : “La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación, de lo que se infiere que por lo que respecta al personal laboral de las Administraciones Públicas, el criterio legal de interpretación que sigue el EBEP es la remisión a la legislación laboral. Pues bien, excepto por lo que se refiere al artículo 31 sobre “principios generales” y al apartado 8 del artículo 38 del EBEP que posibilita el Pacto y Acuerdo conjunto de funcionarios y personal laboral en materias y condiciones de trabajo comunes, pero con especificación expresa de aplicación del Estatuto de los Trabajadores y eficacia de Convenio Colectivo para el personal laboral, todos los demás preceptos del Capítulo IV (artículos 33 a 45) regulan la negociación colectiva del personal funcionario, pero no del personal laboral, que se rige por la legislación laboral estrictamente considerada, en concreto, y por lo que aquí interesa, por el artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores.

Y sí a ello añadimos, como ya tuvo ocasión de señalar esta Sala en sentencia de 4 de mayo de 1994 (rec. 3311/1993), que “ante todo se ha de tener en cuenta que los Convenios Colectivos tienen plena fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito, de modo que vienen a constituir la norma más directa y específica que regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre ellas, por ser una verdadera fuente de Derecho, tal como se desprende de lo que disponen el art. 37-1 de la Constitución Española y los arts. 3-1-b) y 82 del Estatuto de los Trabajadores. En este sentido la sentencia de esta Sala de 9 de Diciembre de 1983, siguiendo los criterios de la de 5 de Noviembre de 1982, precisó que el Convenio Colectivo es actualmente, de acuerdo con el art. 37-1 de la Constitución, fuente del derecho al reconocérsele fuerza vinculante, y por consiguiente centro originador de los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral (art. 3-1-b del Estatuto de los Trabajadores), idea ésta básica en el mundo jurídico laboral. Y las sentencias también de esta Sala del Tribunal Supremo,

dictadas en fechas más recientes, de 24 de Enero de 1992 y 29 de Abril de 1993 manifiestan que "reiterada jurisprudencia ha sentado que la garantía constitucional de la fuerza vinculante de los convenios colectivos implica la atribución a los mismos de una eficacia jurídica en virtud de la cual el contenido normativo de aquéllos se impone a las relaciones de trabajo incluídas en sus ámbitos de aplicación de manera automática (sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 58/1985, de 30 de Abril)", la conclusión a la que hemos de llegar, en total coincidencia con la sentencia recurrida, es la de que el precepto que en el ámbito concreto del personal al servicio de las Administraciones Públicas, es decir, el repetido artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que permite la desvinculación de lo pactado por causas excepcionales derivadas de la situación económica no resulta de aplicación al personal laboral de dichas Administraciones; y,

Junto a la conclusión anterior, la Sentencia entra a valorar los términos a los que el art. 38.10 condiciona la facultad de la Administración para suspender o modificar los pactos o acuerdos, y aunque sea a efectos meramente dialécticos, rechaza que en el presente caso se hubiera ejercido dicha potestad conforme a la Ley, al entender que la norma legal autonómica no afectaba a los fondos destinados a la acción social. Sin duda puede tener efectos reflejos en el ámbito del personal funcionario y el eventual control judicial sobre dicha potestad. Dice el TS, Social:

"Por otra parte, y aún cuando a efectos meramente dialécticos, aceptásemos la idoneidad del artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) como mecanismo de excepción para dejar sin efecto el contenido del artículo 59 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias, igualmente procedería la desestimación del recurso, en cuanto que, dados los términos de excepcionalidad en que está redactado el precepto, la concurrencia del requisito exigible "causa grave de interés público" y la necesidad de la suspensión o modificación para "salvaguardar el interés público" deberían ser debidamente alegados y justificados, aportando, incluso, los informes y datos que sirvan de acreditación, lo que aquí no se ha producido. Tampoco, como razonadamente se expone en la sentencia recurrida, está en juego la primacía de la ley sobre la norma convencional, en especial cuando se trata de Leyes de presupuestos – como en la sentencia de esta Sala de 16 de febrero de 1999 (recurso casación 3808/1997)- ya que la Ley 5/2010, de 9 de julio de medidas urgentes del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público, de cuya disposición adicional novena trae su causa el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de agosto de 2010, no afecta a las Ayudas sociales de 2010. En efecto, esta Ley que contiene medidas complementarias de contención del gasto aplicables a la Administración del Principado de Asturias, adaptando la Ley del Principado de Asturias 3/2009, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales para 2010 a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, en el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción de déficit público, y en base al cual, se dejó sin efecto, cuando menos en parte, el artículo 59 del Convenio Colectivo, y con él, los fondos de acción social establecidos en

este precepto, en su Capítulo I recoge las medidas que afectan a los gastos de personal, modificando, entre otros preceptos, y además del artículo 12.2 redactado con la rúbrica “Gastos de Personal”, el artículo 14 dedicado a las retribuciones del personal laboral. Pues bien, el apartado 4 de este último precepto, excluye expresamente de la masa salarial, en su apartado c) “Los gastos de acción social”; y dado que en la disposición adicional novena de la propia Ley 5/2010, ninguna referencia se efectúa a los fondos de acción social, siendo su propósito –como se destaca en la sentencia recurrida- favorecer la aplicación de las medidas retributivas fijadas en la Ley y sólo de éstas, suspendiendo, en su apartado 2 la eficacia de acuerdos adoptados con los sindicatos sobre las retribuciones de los empleados públicos, pero “siempre que sean contrarios al cumplimiento de las medidas contenidas en esta Ley para la reducción del déficit público”, es palmario, que los fondos de acción social, excluidos expresamente -como ya se ha señalado- de la reforma del artículo 14, que fija las acciones de recorte retributivo, quedan extramuros de la aplicación de la repetida Ley, lo que deja huérfano de sustento jurídico el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de agosto de 2010, por lo que respecta a las Ayudas sociales del artículo 59 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias”.

APLICACIÓN: Se trata de un pronunciamiento decisivo del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, que viene a fijar un límite a la facultad que vienen ejerciendo numerosas administraciones públicas, sobre todo autonómicas, al amparo del art. 38.10 del EBEP, que permite suspender o modificar los pactos y acuerdos suscritos cuando concurren razones graves de interés general, vinculadas a consideraciones económicas. Con este fundamento se han venido suprimiendo tanto derechos económicos, sociales y sindicales del personal de las Administraciones Públicas.

Lo relevante de esta Sentencia es que se rechaza que tales medidas suspensivas o modificativas se puedan adoptar respecto del personal laboral de las Administraciones Públicas. Ello deriva del propio ámbito de aplicación que tiene el art. 38.10 EBEP, que se limita exclusivamente a los pactos y acuerdos que regulan las condiciones de trabajo del personal funcionario. Pero la negociación colectiva del personal laboral tiene un marco regulador diferenciado, sometido al Estatuto de los Trabajadores, donde no se reconoce dicha facultad unilateral a la empresa, toda vez que cualquier modificación de los convenios colectivos requeriría el acuerdo con la representación de los trabajadores.

Con ello se fija un importante límite al debilitamiento que viene experimentando la negociación colectiva en el ámbito del empleo público, como consecuencia de toda una serie de medidas restrictivas de gasto que dejan sin efecto la negociación colectiva. Esto no es posible que afecte al personal laboral en la medida que los derechos estén reconocido en convenio colectivo. Tampoco es obstáculo, como aclara la sentencia, que el convenio colectivo se encuentre prorrogado, pues tiene la misma garantía en cuanto a su eficacia.

** *** **