

DL

MEDIDAS LABORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL PERSONAL LABORAL EN TIEMPOS DE CRISIS

José Manuel López Gómez*
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. OBJETO DE LA COMUNICACIÓN. –II. LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS ESTATALES AL GASTO DE PERSONAL. –III. MEDIDAS LEGALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DEL PERSONAL LABORAL. –IV. DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA SOBRE LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO. –V. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL Y CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

RESUMEN

Esta comunicación analiza las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas en el contexto de la crisis económica y financiera en la que se encuentra sumergido el país y las políticas de restricción del gasto público que desde la Unión Europea y el Gobierno y Parlamento del Estado que, de alguna u otra manera, obligan a la reducción de los gastos del personal de las Administraciones públicas, lo que implica límites a la negociación colectiva. Se trata de una presión que afecta a todas las formas de empleo en el sector público, aunque este estudio se centra en las que afectan la negociación colectiva del personal laboral de las Administraciones públicas dependientes de las Comunidades Autónomas, en la medida que pueden afectar al derecho a la negociación colectiva que expresamente les reconoce la Constitución.

Se reseñan algunas de las normas legales que las Comunidades Autónomas están adoptando, que van desde la reducción de salarios, a reducciones de la jornada de trabajo o de los créditos para el ejercicio de las funciones de los representantes de los trabajadores.

Se analiza la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia que atribuyen a las Comunidades Autónomas capacidad o competencia legislativa para modificar los convenios colectivos vigentes relativos a su personal laboral o de ellas dependientes, concluyendo que las competencias que disponen al respecto no puede ser de naturaleza legislativa, que sólo se atribuye constitucionalmente al Estado, sino que se han de articular a través del procedimiento de descuelgue o suspensión de los Convenios Colectivos establecidos en el art. 32 del EBEP.

Finalmente se concluye poniendo en evidencia que esas interpretaciones dejan vacío de contenido el propio derecho constitucional a la negociación colectiva laboral.

* Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

I. OBJETO DE LA COMUNICACIÓN

El objeto de este estudio es analizar las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas en el contexto de la crisis económica y financiera en la que se encuentra sumergido el país y las políticas de restricción del gasto público que desde la Unión Europea y el Gobierno y Parlamento del Estado que, de alguna u otra manera, obligan a la reducción de los gastos del personal de las Administraciones públicas, lo que implica límites a la negociación colectiva. Se trata de una presión que afecta a todas las formas de empleo en el sector público, aunque nuestro estudio se centra en las que afectan la negociación colectiva del personal laboral de las Administraciones públicas dependientes de las Comunidades Autónomas, quedando al margen la negociación de los funcionarios, pues mientras que aquellos tienen expresamente reconocido en la Constitución el derecho de negociación colectiva laboral y la fuerza vinculante de los convenios colectivos, el de los funcionarios no encuentra, al menos expresamente fundamento constitucional. Se trata, en definitiva, en estudiar si las Comunidades Autónomas tienen capacidad o competencia legislativa para modificar los convenios colectivos vigentes relativos a su personal laboral o de ellas dependientes.

II. LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS ESTATALES AL GASTO DE PERSONAL

Es generalmente admitido¹ que en situaciones de dificultad económica el Estado puede establecer limitaciones al crecimiento—incluso reducciones— de las retribuciones de los funcionarios y de la masa salarial de los empleados públicos pues, de conformidad con el art. 134.2 CE, “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” por lo que la negociación colectiva en el ámbito del sector público está sometida a un condicionamiento presupuestario² que impone con carácter general al art. 48 de la Ley General Presupuestaria al exigir en los presupuestos se incluyan las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las Administraciones Públicas en el correspondiente ejercicio económico.

En su momento se admitió que el Estado impusiera topes al conjunto de las retribuciones de los empleados públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas y del conjunto del sector público. La doctrina del Tribunal Constitucional avaló esta práctica que, aunque nació en 1983 como medida excepcional, terminó por volverse costumbre, entendiéndose “que el establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE)”, constituyendo “una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público”, de forma que la fijación de estos techos salariales “encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13)” y su establecimiento está encaminado “a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”.

Más recientemente, sumidos ya en la nueva crisis, se da un paso más y de limitar el crecimiento de las retribuciones se pasa a reducir las mismas, así el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, establece una reducción del 5% de las retribuciones de los empleados públicos, incluido el personal laboral del sector público estatal, que consolida la Ley de Presupuestos de 2010, cuya

¹ Ver por todos, CRUZ VILLALÓN, J., “El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas”, *Temas Laborales*, 117/2013, pág. 50

² Como recuerda la STS de 24-04-2012, La ley 51660/2012.

constitucionalidad admiten los Autos del TC 179/2011, 180 y 184/2011 y 179/2012³. Cabe hacer una precisión que entiendo trascendente, respecto al personal laboral, la reducción afecta a “la masa salarial del personal laboral del sector público”, lo que permite cierto juego de la negociación colectiva en el definitivo reparto del recorte de las retribuciones, de forma que sólo en ausencia de pacto afecta individualmente a todos los conceptos salariales (Art. 22 a LPGE 2010), lo cual es consecuente con la previsión del art. 21 del EBEP⁴ que, aunque sólo habla “incrementos”, en estos tiempos difíciles, se pueden extrapolar a los decrementos.

La Ley de Presupuestos del Estado para 2012 llega a congelar las retribuciones en todo el sector público y, tras su modificación por el RDL 20/2012 (arts. 2 a 6 RDL 20/2012), establece una reducción de las retribuciones acordadas previamente en los correspondientes convenios colectivos, pero ya no se habla de la masa salarial sino que –y esto sí es una importante novedad– se determinan, sin juego alguno para la negociación, los empleados y conceptos a los que afecta, esto es mediante la supresión de la paga extraordinaria de todos los empleados públicos, contradiciendo las previsiones del EBEP.

Por otra parte, y esto es otra nueva novedad sin precedentes a nivel de Estado, (sí lo hizo con alguna antelación la Comunidad de Madrid), esta misma Ley establece una jornada de trabajo homogénea de todos los empleados públicos (37,5 horas semanales, según DA 71ª LGP 2012) declarando nulos y sin efecto los Convenios colectivos, Pactos y Acuerdos que dispongan otro régimen de jornada de trabajo, incluidos los ya suscritos.

Aún más allá llega el RDL 20/2012, al imponer un régimen homogéneo de vacaciones y permisos de los funcionarios y, en algunos aspectos, del personal laboral, reduciéndolos considerablemente hasta el punto de negar validez a los convenios, pactos y acuerdos ya suscritos e impedir su regulación en el futuro (art. 8.3), anular las cláusulas convencionales de los convenios, pactos o acuerdos que complementen prestaciones de la seguridad social –hasta ciertos límites (art. 9) o pensiones (art. 1) y reducir las garantías de los representantes de los trabajadores establecidas convencionalmente, en materia de créditos y permisos (art. 10).

Permítasenos un paréntesis, aunque nos apartemos algo del objeto de este estudio, para señalar⁵ que este conjunto de medidas no tiene carácter provisionalidad –excepto la supresión temporal de la paga extraordinaria–, mientras permanezca la situación de déficit presupuestario, sino se trata de una gran reforma estructural, de una regulación para el presente y para el futuro y cualquiera que sea la situación financiera de cada Administración y tampoco se trata de una mera modulación o restricción del derecho a la negociación colectiva sino que afectan al contenido esencial del mismo⁶, al núcleo del mismo derecho, pues privadas las organizaciones sindicales del derecho a negociar el salario y las principales condiciones de trabajo (cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo, además de complementos a prestaciones y pensiones y a las garantías sindicales) el mismo derecho resulta irreconocible.

³ Al respecto, THIBAUT ARANDA, J. La retribución del personal laboral del sector público cuatro años después del Estatuto Básico del Empleado Público, *MTI* n° 93, pag 211, ARBONÉS LAPENA, H., “Algunos aspectos críticos del modelo de negociación colectiva tras las reformas del 2012”, *Aranzadi Social* n°. 9/2013. BIB 2013\20

⁴ “...El incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos. 2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal”,

⁵ Como ya hicimos y argumentamos más ampliamente en nuestro blog artículo Réquiem por el derecho de negociación colectiva en el empleo público, <http://jmlopezgomez.wordpress.com/2012/10/08/requiem-por-el-derecho-de-negociacion-colectiva-en-el-empleo-publico/#more-27>

⁶ Así en CRUZ VILLALÓN, J., “El descuelgue de convenios...”, cit., pág. 50

III. MEDIDAS LEGALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DEL PERSONAL LABORAL

A todo ello se suman las medidas adoptadas por la legislación presupuestaria autonómica, que bien reproducen la legislación estatal comentada, bien la adaptan, no siempre literalmente⁷, bien establecen nuevas medidas, bien y además, reducen directamente las retribuciones de sus empleados y de los Entes dependientes de las mismas, incluso adentrándose en aspectos relativos al tiempo de trabajo, así varias Comunidades Autónomas unilateralmente, adelantándose a la norma estatal, instauran la jornada obligatoria para todos su empleados de 37,30 horas, suspendiendo Convenios o acuerdos sobre jornadas previos⁸, o restringiendo los créditos para el ejercicio de la funciones de representación de los trabajadores, en la medida que superaran los mínimos legales⁹.

Cabe sostener, como punto de partida, que efectivamente también las Comunidades Autónomas tienen, conforme a sus estatutos de autonomía, competencias para establecer sus presupuestos que deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos de la propia Administración autonómica y de las instituciones y empresas de ella dependientes. Así por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que “el presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes”. Pueden por tanto, establecer los gastos de personal, pueden efectivamente establecer los límites de la masa salarial, a la que habrán de ajustarse en la negociación de sus convenios o a la que habrán de sujetarse en el conjunto de medidas que puedan adoptar para alcanzar ese objetivo insoslayable. Señalar que se estos límites al gasto de personal pueden afectar a otras Administraciones públicas de alguna forma dependiente o con más o menos autonomía, señaladamente las Universidades.

Pero seguidamente deberíamos precisar, una cosa es limitar, esto es establecer el gasto máximo de personal que cada Administración pueda contraer y otra muy distinta es que pueda modificar legalmente un Convenio Colectivo, al margen de los procedimientos establecidos legalmente al respecto. Para modificar las condiciones de trabajo establecidas en un Convenio Colectivo existe el procedimiento establecido en el art. 41 o en el 82 ET y, ante las posibles dificultades que pudieran presentarse más reciente, art. 7 RDL 20/2012 abre la posibilidad de que cualquier Administración pública pueda unilateralmente –sin ni tan siquiera negociación previa, consulta o arbitraje– sustituir o modificar convenios colectivos del personal laboral (art. 7 RDL 20/2012), mecanismo conocido como de descuelgue, pero sin necesidad de acudir al procedimiento establecido para el resto de los trabajadores.

IV. DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA SOBRE LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

No obstante, las medidas legales de algunas Comunidades autónomas citadas han sido

⁷ Señalar que esta práctica que en principio no parece inicua, pero cuando innova o interpreta puede producir contradicciones que generan dudas sobre cuál sea la ley aplicable, pues podrían entrar en juego bien el principio de jerarquía, de dudosa aplicación cuando la norma estatal no es básica bien el de norma más favorable, aunque, como señalaremos a más adelante, se debe resolver con la primacía de la norma estatal por la aplicación del principio de competencia legislativa, que respecto de la legislación laboral sólo se atribuye constitucionalmente a la estatal.

⁸ Así, la Ley de la Comunidad de Madrid 6/11, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, Ley 1/2012 de 28 de febrero, de Medidas Tributarias Administrativas y Fiscales de la Comunidad de Castilla y León (art. 65)

⁹ Ley Región de Murcia 5/2010, de 27 de diciembre (LA LEY 27177/2010), de Medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

avaladas por los Tribunales Superiores de Justicia¹⁰, arguyendo el principio de jerarquía normativa que impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley”, conforme al cual “el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que es el convenio el que debe respetar y someterse a la Ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”, dado que “el sistema de fuentes jurídico-laborales establecido en nuestro ordenamiento no impide al legislador adoptar medidas restrictivas de condiciones de trabajo previstas en convenio colectivo, pues el ordenamiento jurídico constitucional reconoce el derecho a la negociación colectiva como un derecho de configuración legal, en el que el convenio tiene fuerza vinculante dentro del respeto a las leyes (art. 85 ET) o, «en el campo de juego que la ley le señala».

Sin embargo, para que pueda aplicarse el principio de jerarquía es preciso que haya competencia compartida entre las fuentes del Derecho, que no entendemos proceda entre la ley autonómica y el Convenio Colectivo cuando se trata de regular las condiciones de trabajo.

En efecto, una cosa es la competencia presupuestaria, que permite a la Comunidad Autónoma establecer límites al gasto de su personal y de las entidades públicas de ella dependientes y otra muy distinta es la competencia en materia laboral que le permitiría legislar en materia laboral e interferir de esa forma en la negociación colectiva, derogando o suspendiendo las condiciones de trabajo establecidas en convenios colectivos.

De acuerdo con la Constitución, las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera y conforme a sus estatutos tienen competencia para establecer sus presupuestos, en el que deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos, no obstante, no disponen de competencia en materia laboral y por ello no podrían interferir directamente en el convenio.

En efecto, el art. 37 CE reconoce el derecho a la negociación colectiva laboral y la eficacia vinculante de los convenios colectivos y remite a la ley la misión de garantizar la negociación colectiva laboral. Dicha Ley, la que garantiza, diríamos también la que, en su caso, podría limitar la negociación colectiva laboral, nos parece obvio, es de carácter laboral y ésta materia es competencia exclusiva del Estado¹¹, según el art. 149, 1.º CE. Referencia a la legislación laboral que se ha de entender referida a las normas emanadas de la esfera estatal al atribuirse al Estado la competencia exclusiva en dicha materia, careciendo de ella las Comunidades Autónomas, a las que únicamente se atribuyen competencias ejecutivas¹² de suerte que, en principio, la legislación autonómica no podrá regular el régimen jurídico de sus empleados públicos laborales.

El derecho constitucional que la ley debe garantizar no debe quedar al albur de cada Comunidad Autónoma, por lo que es inadmisibles, desde un punto de vista constitucional, que, legalmente, al margen de todo procedimiento (art. 32 EBEP reformado), pueda unilateralmente vía legislativa modificar las condiciones de trabajo establecidas en los convenio colectivos.

Del mismo modo, cabe señalar que las Comunidades Autónomas tienen capacidad de autoorganización, que le reconocen el art. 148.1º y 149, 18ª CE que, aunque atribuyen al Estado competencia exclusiva respecto de “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y el procedimiento administrativo común”,

¹⁰ SSTSJ Cataluña de 20-12-2010, La Ley 213841/2010, STSJ Castilla y León 5-7- 2012, La Ley 101404/2012, Madrid de 17/04 y 11-6-2012, La Ley 46493/2012 y 127851/2012, Valencia 18/5/2012, La Ley 106379/2012 y Murcia de 25/6/2012, La Ley 96285/2012

¹¹ STC 190/2002, sostenía que “las Cortes Generales y no las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral”

¹² GIL PLANA. J., El tiempo de trabajo del empleado público laboral, RTMI N° 93/2012, pag. 234

se entienden “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, pero, o parece admisible que la indudable capacidad de autoorganización que dispone cada Administración, autonómica, local o institucional, sea muy diferente a la que ostenta cualquier empleador en orden a la organización y dirección del trabajo, de forma que no estén sometidas a la ley laboral y puedan autolegislar al respeto desconociendo la Ley laboral o la normativa básica del Estado en su caso o los Convenios colectivos cuya eficacia debe reconocer la Ley, por ejemplo en materia de tiempo de trabajo (jornada, horarios, permisos, vacaciones).

No lo entienden así algunas STSJ¹³ que, aun reconociendo que “es un tema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la ordenación del régimen del personal al servicio de las distintas Administraciones públicas” y que “la determinación de la duración máxima de la jornada laboral es competencia exclusiva estatal, conforme al art. 149.1.17 CE” consideran que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa para regular la jornada de trabajo del personal a su servicio, de forma que “la duración de la jornada laboral de las distintas Administraciones públicas dentro de ese límite impuesto por el Estado es competencia de éstas” apoyándose en el preámbulo del EBEP que “aspira a ordenar el sistema de empleo público en su conjunto” respetando las facultades de autoorganización de las Administraciones públicas. Argumenta esta línea jurisprudencial que de los “art. 47 del EBEP, según el cual “Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”(¿sic?) y art. 51 que prevé que “para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente”, preceptos que según este grupo de Sentencias “se refieren, respectivamente, a la competencia normativa para regular el establecimiento de la jornada del personal laboral público y al contenido de esa regulación”.

Efectivamente, de esos artículos se deduce que las Comunidades Autónomas tienen capacidad para establecer la jornada de trabajo de su personal laboral, pero en el marco de la legislación laboral, que a su vez se remite a lo que “dispongan los convenios colectivos” –art. 34 ET y 7 EBEP–, pero a de ahí no se deduce que tengan, al menos en el ámbito laboral “competencia normativa para regular el establecimiento de la jornada del personal laboral público y al contenido de esa regulación”.

La doctrina de los Tribunales Superiores citada considera que “para fijar en el caso concreto de cada Administración qué jornada realizan sus empleados laborales públicos el art. 149.1.17 CE ya no entra en juego, lo cual es lógico, porque, si lo entendiéramos así, resultaría que el Estado tendría que fijar la duración de la jornada de todos y cada una de las Administraciones públicas, lo cual difícilmente parece admisible”. Evidentemente, pero esa función, establecer la jornada de trabajo de cada Administración, corresponde a cada una de ellas, en los términos legalmente establecidos, en este caso a ser laboral por la Ley estatal. En efecto, también tiene capacidad de autoorganización los entes locales, las universidades y en general todas las Administraciones públicas y, por tanto, de establecer la jornada de trabajo y demás condiciones de trabajo, según le reconocen los preceptos del EBEP arts. 47 y 51, pero en el marco que le señalan las leyes, laborales si son empleados en régimen laboral. Las Administraciones públicas tienen competencias para fijar la jornada de trabajo sí, pero no se trata de competencia legislativa que permitan excepcionar al empleador público de las reglas establecidas en la legislación laboral, en cuyo concepto¹⁴ hay que entender comprendidos los convenios colectivos, por vía de lo previsto en art. 37.1 CE, los artículos 34, 82 y siguientes del ET, y del propio artículo 7 EBEP.

¹³ SSTSJ de Castilla y León 5-7- 2012, La Ley 101404/2012, Madrid de 11-6 y 17-04-2012, que dispone de un voto particular en sentido contrario, antes citadas. La STSJ Murcia de 25-6-2012, La Ley 96285/2012, utiliza la misma argumentación para restringir los créditos para el ejercicio de las funciones representativas de personal.

¹⁴ Como señala el voto particular (TORRES ANDRÉS) a la STS Madrid de 17/04/2012, citada

Llevadas a sus últimas consecuencias la doctrina que comentamos, se podría considerar que también entes locales y otras Administraciones públicas, a las que las que el EBEP reconoce la posibilidad de establecer la jornada tiene capacidad normativa al margen de lo dispuesto en los convenios colectivos.

Eso no significa que en circunstancias graves las Comunidades Autónomas no dispongan de mecanismos para modificar las condiciones de trabajo pactadas en convenio sino que, en su caso, deben atenerse a los procedimientos legalmente establecidos, desde el momento en que existiendo como existe un procedimiento que permite a las Administraciones modificar o suspender las condiciones de trabajo establecidas en Convenio, ahora los arts. 32 y 38 EBEP.

La competencia en materia presupuestaria y organizativa no es ilimitada tiene sus límites por un lado en la competencia estatal respecto al principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13¹⁵), como decía el TC en las Sentencias antes citadas, y, añadimos nosotros, en la competencia exclusiva del Estado respecto a la legislación laboral (art. 149.1.7).

La competencia “legislativa” de naturaleza presupuestaria u organizativa tienen otro límite en el derecho de negociación colectiva y en la eficacia vinculante del Convenio que, de conformidad con el art. 37 CE, garantiza la Ley, estatal, por cierto, en este caso el Estatuto de los Trabajadores –art.82– que efectivamente dispone que “Los convenios colectivos regulados por esta Ley (ET) obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia” y, más concretamente, en el art. 32 EBEP que “garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral” sin perjuicio de la muy trascendente coetilla “salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

A esta altura cabe resaltar que, admitida la posibilidad de que la Administración, en general y la autonómica en particular, pueda desvincularse unilateralmente de las condiciones pactadas en convenio, no resulta intrascendente la forma mediante la que opere el descuelgue, pues, si se reconocen competencias legislativas en esta materia, entraría en juego el principio de jerarquía y frente a la Ley, ahora autonómica sólo cabría la tutela constitucional, cuestión o recurso de inconstitucionalidad¹⁵, mientras que si la modificación convencional se articula mediante el procedimiento del art. 32 EBEP los Tribunales ordinarios pueden controlar que esa potestad se ajuste a las causas graves de interés público con origen en la alteración sustancial de las circunstancias económicas y la debida proporcionalidad entre esta causas y la medida que se adopte. Como indica CRUZ VILLALON¹⁶ “No se trata de un puro acto de decisión política,... sino de un acto jurídico reglado como tal controlable en su legalidad por parte de los Tribunales de Justicia, tanto por lo que refiere a los requisitos de procedimiento como de causa justificativa” debiendo existir “una objetiva y demostrable relación de conexión causal entre las circunstancias justificativas de la medida con el ámbito en la que éstas se adoptan (estatal, autonómico o local), el contenido e intensidad de las medidas que se adoptan, así como del alcance temporal de las mismas”.

V. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL Y CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Así pues, la relación entre legislación autonómica presupuestaria/organizativa y convenio colectivo debe resolverse mediante el principio de competencia y no del de jerarquía, por lo que

¹⁵ Así, la STSJ Castilla León citada

¹⁶ En ese sentido, CRUZ VILLALON, “El descuelgue...”, cit. Pág. 53.

no sería aplicable a estos supuestos la doctrina constitucional que justificaba las limitaciones y reducciones de las retribuciones de los empleados del sector público en los principios de legalidad presupuestaria, política económica y principio de jerarquía normativa, que impiden que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley (SSTC 63/1986, 96/1990), 177/1988, 171/1989, 92/1994 y 62/2001, AATC 34/2005 y 85/2011...), doctrina que debe circunscribirse a la relación ley estatal/convenio colectivo y no extrapolarse al ámbito autonómico.

Otra interpretación lesionaría gravemente la libertad sindical, que según conocida y reiterada doctrina constitucional, comprende el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, cual es el «contenido esencial» de tal derecho; constituyendo parte de este núcleo la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, puesto que resulta inimaginable que sin ella se logre desarrollar eficazmente las finalidades recogidas en el art. 7 CE¹⁷.

Si admitiéramos que la Ley, en respecto de las condiciones de trabajo, autonómica, mantiene respecto del convenio una relación jerárquica y que puede entrar a regular los salarios, la jornada y demás condiciones de trabajo y que conforme a ese principio de jerarquía se imponen sobre los convenios previamente celebrados y sobre los que puedan celebrarse se está dejando en este sector absolutamente vacío de contenido el derecho de negociación colectiva¹⁸ que, como parte del derecho de libertad sindical (art. 28 CE) o con contenido propio reforzado por el art. 37.1 CE, comprende la negociación de las condiciones de trabajo, en especial, la jornada y el salario¹⁹, pues, sin duda, la libre negociación de los aspectos fundamentales de las relaciones laborales, salario y jornada de trabajo y su carácter vinculante, constituyen su contenido esencial, el núcleo mínimo inalienable del derecho de negociación colectiva laboral²⁰, sin las cuales sería totalmente irreconocible²¹.

Reiterada jurisprudencia constitucional y persistentes normas internacionales, conforme a las cuales debe ser interpretados los derechos fundamentales, según el art. 10.2 de la Constitución²², insisten en que la negociación de las retribuciones, del tiempo de trabajo y de las garantías sindicales forman parte del derecho de libertad sindical y no creo quepa duda alguna que son elemento esencial del derecho de negociación colectiva.

El propio art. 37.1 de la Constitución proclama que “La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”, eficacia vinculante que forma parte igualmente del contenido esencial del derecho. Conforme a este precepto, la Ley debe garantizar el derecho, no anularlo, ni suprimirlo, podrá modularlo, limitarlo pero no cercenarlo y hacerlo irreconocible. En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT señal que: “La suspensión o la derogación, por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes, de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva

¹⁷ SSTC 4/1983, 73/1984, 98/1985, 39/1986, 187/1987, 9/1988, 105/1992, 164/1993, 145/1999, 121/2001 y 225/2001, entre otras

¹⁸ RODRIGUEZ VERA, E., “La negociación colectiva de los empleados públicos”, RMTI n. 93/2012, pág. 193 “la ley no puede invadir, en cualquier momento y para regular cualquier materia, el campo de juego que la CE ha reservado a la negociación colectiva, pues aceptar esto supondría instalar la inseguridad permanente en las relaciones laborales y vaciar de contenido el derecho a la negociación colectiva

¹⁹ SSTC 105/1992 y 107/2000

²⁰ Art. 2 Convenio OIT núm. 154/1981, Recomendación OIT núm. 91

²¹ Art. 2 Convenio OIT núm. 154/1981, Recomendación OIT núm. 91

²² Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

libre y voluntaria establecida en el artículo 4 del Convenio núm. 98²³. En este contexto, la Ley sólo puede ser laboral, esto es, competencia estatal, en ningún caso la autonómica tiene cabida.

Ciertamente, el derecho de negociación colectiva, como todos los derechos, no es absoluto y tiene sus limitaciones en otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos, pero, efectivamente, sin negar la supremacía de la Ley sobre el convenio, también aquélla tiene constitucionalmente señalado su límite: garantizar el derecho y la fuerza vinculante de los convenios, de forma que en ningún caso podrá desconocer absolutamente el contenido esencial del derecho. Por otra parte, la relación de jerarquía sólo entra en juego cuando existe competencia compartida de la materia de que se trata, lo que no sucede con la legislación laboral.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional sólo se refiere al establecimiento de límites establecidos por la Ley estatal a la negociación de las retribuciones que como decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resulta constitucionalmente justificada (STC 63/1986, 62/2001) y no a la sistemática y permanente sustracción de la negociación de las más relevantes condiciones de trabajo tanto por la legislación estatal como por la autonómica.

En cualquier caso, conforme al principio de jerarquía, si bien la Ley prevalece sobre el convenio colectivo, también la Constitución debe prevalecer sobre las normas de rango legal ordinario, así²⁴ el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que: "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos". Y en todo caso, añadiríamos, en concurrencia de competencias, la legislación estatal, laboral, debe prevalecer sobre la norma autonómica.

En definitiva, la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional debe ser casada con aquella otra también del TC que señala que la Ley debe respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas y sostiene que "constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo" y que se refiere a "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

A la vista de ese equilibrio entre derechos, facultades y bienes protegidos que se perciben en la doctrina constitucional no cabe sino advertir que, privadas las organizaciones sindicales de la posibilidad de negociar todos los ámbitos del sector público las principales condiciones de trabajo y negada la eficacia vinculante de los convenios, pactos y acuerdos colectivos, las leyes estatales y autonómicas a que nos estamos refiriendo, lejos de cumplir su función constitucional de garantizar la negociación y su eficacia vinculante se extralimitan anulando completamente el contenido esencial del derecho, pues suprimen las facultades o posibilidades de actuación necesarias para el derecho resulte reconocible.

²³ Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, quinta edición, 2006, párrafo 1008.

²⁴ Señala el voto particular a STSJ Madrid de 17/04/2012, citado