

SOBRE LA APLICACION DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS SINDICALES AL PERSONAL DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

por Victor FERNANDEZ GONZALEZ
Secretario General de la Dirección General
de Ordenación del Trabajo

I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTE ESTUDIO

La importancia del censo laboral dependiente de la Administración pública, por no citar ninguna otra circunstancia, explica suficientemente el interés que ofrece tratar en una Comunicación de este Congreso de Derecho del Trabajo, y dentro de la ponencia de «El ámbito de aplicación personal de las normas del Derecho del Trabajo», el tema de la problemática de la aplicación de los Convenios colectivos sindicales de trabajo a quienes dependiendo de la Administración pública tienen la concepción jurídica de trabajadores.

Es claro, por consiguiente, que nos referimos a la Administración pública en sentido amplio y, por tanto, no sólo a la Administración territorial, sino también a la institucional, quedando fuera del objeto de este estudio los funcionarios actualmente denominados «de carrera» en el campo de la Administración del Estado y los denominados funcionarios en propiedad, en la esfera de las provincias, municipios y cabildos insulares. Nos ceñiremos, principalmente, asimismo, al régimen legal de los Convenios colectivos sindicales de trabajo, según nuestro ordenamiento jurídico, aunque por razones de método sea preciso en algún momento hacer mención a la doctrina general de las convenciones colectivas de trabajo o a la legislación internacional laboral.

Los trabajadores dependientes de la Administración pública que consideramos son, por tanto, el personal obrero o subalterno, los funcionarios de «empleo» del Estado, los funcionarios de los Organismos autónomos y el personal eventual y el contratado en la esfera territorial no estatal. Se incluye en este estudio el personal dependiente de instituciones oficiales no comprendidas en el concepto legal de organismos autónomos.

II. PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUIDO EN EL ÁMBITO LABORAL

La primera cuestión que se observa es que con exclusión de los funcionarios públicos que se regulan por su legislación especial, según el artículo 8.º de la ley de Contrato de trabajo de 26 de enero de 1944, los demás trabajadores del Estado, la provincia y el Municipio, tienen significación laboral, de conformidad con el artículo 5.º, párrafo 3.º, de la propia ley. Dado el carácter expansivo del Derecho laboral y los principios en que se inspira la legislación comparada, no parece aventurado afirmar, en principio, que por funcionarios públicos, a que alude el citado artículo 8.º de la ley de Contrato de trabajo, deben entenderse los funcionarios en sentido estricto, esto es, que la acepción legal laboral de funcionarios no tiene nada que ver con la significación penal del concepto de funcionario, sumamente lata, y que propiamente se refiere a quienes hacen del servicio a la Administración su profesión, formando parte de los Cuerpos o Escalafones correspondientes y cuyos regímenes de derechos y deberes tanto activos como pasivos están fijados estatutariamente por la propia Administración, en virtud de disposiciones legales de rango suficiente. En este sentido parece inspirado el artículo 1.º de la ley de 26 de diciembre de 1958 relativa a los seguros sociales del personal no funcionario del Estado, Corporaciones locales y Organismos autónomos, y el artículo 1.º del Decreto de 17 de marzo de 1959 que desarrolla aquella ley. Mantenemos este criterio, pese a la instauración de los funcionarios «de empleo» en el artículo 3.º de la ley articulada de funcionarios de 7 de febrero de 1964 y a la diferenciación que hace la ley de 26 de diciembre de 1958 de Entidades estatales autónomas, en sus artículos 82 y 83, entre funcionarios públicos de los Organismos autónomos y personal obrero, al establecer que los funcionarios están vinculados al Organismo por una relación de Derecho administrativo, y que los obreros se regularán por la legislación laboral, aunque no sea más que en acatamiento a lo que dispone el núm. 2 de la disposición transitoria 4.ª de la invocada ley, puesto que no se ha dictado todavía el Estatuto de los funcionarios de los Organismos autónomos.

Abona esta concepción amplia del ámbito laboral respecto del personal al servicio de la Administración pública el Decreto-ley de 23 de septiembre de 1965 sobre Seguridad Social de los funcionarios interinos y de «empleo» dependientes del Estado.

Están indudablemente comprendidos en el concepto legal de trabajadores los empleados y operarios dependientes de las llamadas Empresas Nacionales, no obstante figurar en la categoría C de las entidades estatales autónomas, habida cuenta lo que establece respecto de la aplicación de la legislación laboral el artículo 91 de la propia ley de 26 de diciembre de 1958.

III. DIFERENCIACIÓN ENTRE LOS ÁMBITOS PERSONALES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

Señalado dentro del campo del personal dependiente de la Administración pública el muy importante sector encuadrado en el ámbito propiamente laboral, podría parecer a primera vista que la cuestión que estamos considerando resulta por demás obvia, dado

que quienes están comprendidos en la esfera de la aplicación de las leyes laborales deberfan estar sin más comprendidos también en el campo de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo, y por lo que concierne al Derecho positivo español, en los Convenios colectivos sindicales de trabajo regulados por la ley de 24 de abril de 1958 y por las normas que la desarrollan aprobadas por Orden de 22 de julio del mismo año. Sin embargo, la cuestión no es, ni mucho menos, tan clara, dado el carácter convencional de esta forma de regulación de las condiciones laborales integrada en la esfera del llamado Derecho colectivo del trabajo que descansa, como con frecuencia se ha dicho, en un trípode constituido por la libertad sindical, el contrato colectivo y el derecho de huelga, pues si bien algunas de éstas instituciones aparecen modificadas por las características típicas de nuestras leyes fundamentales, no hasta el punto de que se hubiese esfumado el sentido de pacto entre partes, esencial a toda clase de convenciones colectivas de trabajo, ni tampoco el mecanismo de representatividad de las partes en el Convenio, tanto en sentido de ley material como de la ley procesal.

Cualquiera que sea la concepción que se tenga en orden a la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas de trabajo, siempre queda en pie la noción de que significan un acuerdo entre uno o varios patronos o empresarios o una Asociación profesional de esta clase y una Asociación profesional de trabajadores, o varias, o un grupo de trabajadores constituido *ad hoc* para regular las condiciones laborales y eventualmente decidir de otras cuestiones conexas, que afecten a la profesión, y por ello se plantea necesariamente la cuestión cuando se trata de admitir o no las convenciones colectivas laborales de la Administración con su personal, si la administración de que se trate es miembro de una Organización sindical, o si puede serlo, e igualmente si son o pueden ser miembros de un Sindicato, los trabajadores dependientes de esta clase de administraciones.

IV. REPRESENTATIVIDAD SINDICAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PERSONAL

La definición de los Convenios colectivos sindicales de trabajo recogida en el artículo 3.º del Reglamento de 22 de julio de 1958, como los acuerdos entre los representantes sindicales de los trabajadores y de los empresarios concertados en el seno de la Organización sindical conforme a lo dispuesto en la ley de 24 de abril de 1958 y en el Reglamento, ha de ser completada con el objeto de estos Convenios, tal como señala el artículo 3.º de la citada ley, en el sentido de mejora aislada o en conjunto de las condiciones laborales fijadas en leyes, Decretos Reglamentaciones de trabajo, Ordenes ministeriales y demás disposiciones oficiales o las más beneficiosas disfrutadas por los trabajadores. Los Convenios colectivos sindicales no sólo coexisten como en la generalidad de las legislaciones con las leyes y Decretos, sino también con las Reglamentaciones de trabajo, como ordenación de las condiciones mínimas fijadas por el Estado a través del Ministerio de Trabajo para una rama de actividad o inclusive para una sola Empresa.

De la definición a que acaba de hacerse referencia claramente se desprende que el acuerdo de mejorar las condiciones laborales fijadas por disposiciones de carácter oficial

o las más beneficiosas que disfruten los trabajadores ha de establecerse por acuerdo entre los representantes sindicales de los trabajadores y de los empresarios en el seno de la Organización sindical; por consiguiente, la primera y más importante cuestión para nuestro objeto es determinar si la Administración pública en sus diversas modalidades puede estar «representada» en esa clase de acuerdos y asimismo si cabe la aludida representación respecto del personal al servicio de la Administración pública, cuando no está constituido por funcionarios en sentido estricto.

La cuestión, naturalmente, puede ser examinada en el aspecto doctrinal o en el legal. En el primero no puede desconocerse la tendencia cada día más marcada a la admisión de la representatividad de la Administración pública en orden al concierto de convenciones colectivas de trabajo, incluso dentro del concepto más estricto, y con referencia incluso a los funcionarios en sentido restringido, aunque es frecuente que determinadas clases de funcionarios, por razón de la seguridad del Estado, o por la propia autoridad de que frecuentemente están investidos, quedan exceptuados de esta forma de fijar el régimen de las condiciones laborales. Y si puede perfectamente afirmarse la posibilidad de que la Administración concierte convenciones colectivas laborales con el personal que le presta sus servicios, con las limitaciones aludidas, fácilmente se deduce que esta clase de trabajadores puede estar perfectamente representada en el ámbito sindical para concertar y concluir esta clase de Convenios. En último término, se trata de una cuestión íntimamente ligada al derecho de sindicación de los funcionarios que se está abriendo paso en la legislación de un cierto número de países y que como ya hemos hecho mención, este derecho no suele extenderse a los miembros de la policía o de las fuerzas armadas y en ocasiones a quienes ostentan el mando o la representación de los servicios públicos más importantes o esenciales para la comunidad.

La legislación internacional de trabajo, y concretamente el Convenio de la Organización Internacional de Trabajo núm. 98 relativo a la negociación colectiva, que es en cierto modo complementario del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical, se inspira en el principio del más amplio reconocimiento de la libertad de establecer convenciones colectivas de trabajo entre las Administraciones públicas y el personal a su servicio.

En el aspecto legal y con referencia concreta a nuestro Derecho positivo vigente, por lo que respecta a la significación de los trabajadores dependientes de la Administración pública, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de agosto de 1953 determina que la mera prestación de trabajo por cuenta del Estado, Corporaciones locales, organismos autónomos de carácter oficial o empresas paraestatales, o mixtas que revistan formas asociativas de Derecho privado, llevará consigo la afiliación de los productores interesados al Sindicato que corresponda, por razón de la actividad desarrollada, de cuya afiliación quedarán excluidos los empleados y funcionarios públicos así como los productores al servicio de los organismos y entidades dependientes de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire. La propia Orden establece que con ello no se modifica la exención de pago de la cuota sindical por parte de la Administración y organismos públicos de la misma dependientes.

En la citada Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de agosto de 1953 debe entenderse, esta es por lo menos nuestra opinión, que al hacer mención de la afiliación de los trabajadores al servicio de la Administración pública al Sindicato correspon-

diente por razón de la actividad, se alude más bien a la cotización sindical de estos trabajadores, pues no debe olvidarse que con arreglo a la ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940, si bien la cotización sindical es obligatoria para todos los trabajadores, es en cambio facultativa la afiliación a la Organización sindical, aunque sea preciso señalar también que esta distinción es un tanto teórica pues el hecho mismo de la cotización constituye al trabajador en miembro, a todos los efectos, de la Organización sindical. Con todo, el que pese a la terminología que la Orden emplea se quiere hacer referencia a la cotización, parece claro, si se tiene en cuenta que la propia disposición ratifica la exención de cotización sindical de la Administración pública y de los organismos de la misma dependientes, que ya había establecido el Decreto de 28 de noviembre de 1941.

De lo que acabamos de exponer se desprende que la cualificación de trabajadores sindicados dentro del personal al servicio de la Administración pública sólo corresponde al personal obrero que no dependa de los Ministerios del Ejército, de la Marina o del Aire o de organismos vinculados a dichos Departamentos y a los empleados y operarios de las Empresas Nacionales; pues parece lógico identificarlas con la expresión de Empresas paraestatales o mixtas recogida en la Orden de 11 de agosto de 1953. No están sindicados, por consiguiente, además de los funcionarios en sentido estricto del Estado, y de las Corporaciones locales, los que según la terminología legal vigente tienen la conceptualización de funcionarios de «empleo» vinculados al Estado, ni los funcionarios de los Organismos autónomos, con la excepción ya señalada respecto de los empleados de las Empresas Nacionales.

En cuanto a la personalidad sindical de la Administración pública, la cuestión, con arreglo al ordenamiento de Derecho positivo español, es todavía más claramente negativa, tanto por no tener carácter de Empresa como por la redacción que se contiene, entre otras disposiciones en la tanta veces citada Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de agosto de 1953.

Hasta aquí estamos haciendo mención a la posibilidad o no de que puedan concertarse Convenios colectivos sindicales de trabajo entre la Administración pública y el personal que de ella depende, en función de la representatividad sindical de la Administración y de los trabajadores vinculados a la misma, puesto que la eficacia de los Convenios colectivos, según el artículo 5.º de la ley de 24 de abril de 1958 obliga exclusivamente a las partes que los establecieron, y en función de las consideraciones que han sido expuestas, es claro que dentro de la Administración pública en su más amplio sentido, únicamente cabe el concierto de estos Convenios sindicales en las llamadas Empresas Nacionales siempre que no constituyan entidades dependientes de los Ministerios del Ejército, de la Marina o del Aire.

V. CONVENIOS DE EMPRESA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sin embargo, ahondando más en la problemática que nos ocupa, es preciso tener en cuenta que la propia legislación española vigente al establecer en el artículo 4.º de la ley de 24 de abril de 1958 la clasificación de los Convenios por razón de su ámbito,

admite los que se denominan Convenios de Empresa, y respecto a éstos, la doctrina ha venido a tipificarlos como verdaderas convenciones colectivas de trabajo, puesto que es suficiente a este respecto que la pluralidad de personas se dé en los trabajadores, pero aún regulados en la mencionada legislación de Convenios sindicales de trabajo, estos Convenios de Empresa no son propiamente auténticos Convenios sindicales, o más bien intrasindicales, en cuanto el concierto se establece entre representantes de secciones de un mismo Sindicato; toda vez que no se da el fenómeno de la representatividad del lado empresarial, y esta diferenciación, podría muy bien llevarnos a considerar nuestro problema desde un ángulo diferente al de la representatividad sindical de la Administración e inclusive aunque pueda parecer un tanto anómalo, al margen de la personalidad sindical de la Administración pública.

De ese modo aparecería reconducida la cuestión a examinar si admitido que la Administración pública tiene carácter laboral a efectos legales tal como señalábamos al principio, cabe que en función de esa personalidad puramente laboral y no sindical pueda concertar alguna clase de convención colectiva de trabajo, que según nuestro derecho positivo pudiera tipificarse como Convenio de Empresa o por lo menos asimilarse a esta modalidad de Convenio colectivo.

Planteada la cuestión en esos términos parece claro que nada se opone a que puedan ser concertados Convenios de Empresa, de los admitidos por el artículo 4.º de la ley, entre la Administración y los trabajadores que de la misma dependan, con referencia, naturalmente, tan sólo respecto del personal obrero o subalterno y, desde luego, con la totalidad de los trabajadores en cuanto a las Empresas Nacionales, ya que así entendemos que lo autoriza tanto el artículo 5.º de la ley de Contrato de trabajo respecto de la Administración y la Orden de 11 de agosto de 1953 por lo que se refiere al aludido personal.

Cuestión a resolver, sin embargo, es la que hace mención al órgano dentro del cual ha de llevarse a efecto la negociación de estos Convenios, ya que en principio debe ser en el seno de los Jurados de Empresa, con arreglo a lo que establece el artículo 6.º de la ley de 24 de abril de 1958. En cuanto a las Empresas Nacionales ello no ofrece dificultades toda vez que el artículo 5.º, núm. 1, del Reglamento de Jurados de Empresa determina que habrán de constituirse en los establecimientos industriales de propiedad del Estado o de las Corporaciones locales y en las llamadas Empresas de economía mixta o paraestatales, siempre, como es lógico, que por razón del número de trabajadores estén dentro de la obligación legal de constituir estos organismos y, por consiguiente, en la actualidad y de conformidad con la Orden de 12 de diciembre de 1960, cuando tengan algún centro laboral con cien o más trabajadores fijos, en cuyo concepto se incluyen los trabajadores fijos de obra en la actividad de la construcción y los denominados fijos de temporada en algunas Reglamentaciones laborales.

Respecto de las demás modalidades de la Administración en que en principio cabría concertar Convenios de Empresa en el ámbito de la legislación vigente de Convenios colectivos sindicales de trabajo, acaso podría darse en los servicios patrimonializados, cuando por razón de la materia puedan conceptuarse como establecimientos industriales a los efectos del artículo 5.º, núm. 1.º del Reglamento de Jurados de 11 de septiembre de 1953, y asimismo, siempre que la finalidad fuese índole industrial, los Organismos

autónomos de la ley de 26 de diciembre de 1958 con tal de que el Convenio afecte exclusivamente al personal obrero, que como reiteradamente se ha señalado, está sujeto a la legislación laboral, según determina el artículo 83 de la propia ley de Entidades estatales autónomas.

VI. LA ADHESIÓN A UN CONVENIO COLECTIVO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es de advertir que las Administraciones públicas a que se ha hecho referencia a las que es dable obligarse por Convenio colectivo pueden lógicamente también prestar su adhesión a otro Convenio que hubiera sido concertado entre partes, dando cumplimiento a lo que a este respecto establecen el artículo 5.º de la ley de 24 de abril de 1958 y el artículo 10 de su Reglamento de 22 de julio del mismo año, esto es, por acuerdo adoptado por el representante legal de la Administración pública y los miembros trabajadores del Jurado cuyo acuerdo se consignará en acta que habrá de ser remitida a la autoridad laboral.

De lo que llevamos expuesto podrá decirse que atribuimos una posibilidad muy limitada al concierto de los Convenios colectivos sindicales en los que puede ser parte la Administración pública, pero estimamos que la legislación en vigor, en función del carácter intrasindical de los Convenios que no son de Empresa, no permite admitirlos en el ámbito de la Administración, sencillamente, por la circunstancia de no ser la Administración pública miembro de la Organización sindical, en cuyo seno se establecen esa clase de Convenciones, y en cuanto a los Convenios de Empresa, por lo que respecta a la Administración, no caben, fuera de los casos de organismos que puedan tener la consideración de establecimientos industriales, por ser los únicos que están obligados a tener Jurado de Empresa, y por lo que se refiere al personal, únicamente puede quedar vinculado el llamado personal obrero y no los funcionarios o empleados públicos. Aunque ya no es necesario, quizá no resulte superfluo recordar que como tan reiteradamente se ha consignado, esas limitaciones no afectan a las Empresas nacionales a las que se aplica en su integridad la legislación laboral y la de los Convenios colectivos sindicales de trabajo.

VII. NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fuera de los casos en que puedan ser concertados Convenios colectivos en los que sea parte la Administración pública, de conformidad con lo expuesto, o en los que el representante legal de la Administración y los de los trabajadores pueden adherirse a otro Convenio sindical, no cabe que el régimen de condiciones laborales establecido por norma de obligado cumplimiento, que ha de dictar la propia Autoridad que habría de aprobar el Acuerdo si se hubiese producido, al amparo del artículo 10 de la ley de 24 de abril de 1958 y el artículo 16 del Reglamento afecte a la Administración pública, ya que todos los supuestos que relaciona la Orden de 27 de diciembre de 1962, y que en definitiva presuponen la imposibilidad de llegar a un acuerdo por las partes del

Convenio, no pueden extenderse a entidades patronales que no hubiesen estado representadas o que pudieran haberlo estado, si la Norma se dicta por no haberse constituido la Comisión negociadora. Por consiguiente, si la Administración pública no puede ser parte en un Convenio, tampoco resulta afectada por la Norma de obligado cumplimiento que la Autoridad laboral tiene competencia para adoptar en sustitución del acuerdo que no se produjo.

VIII. POSICIÓN DE LOS TRIBUNALES DE TRABAJO

Los Tribunales de trabajo al examinar si un Convenio colectivo sindical puede afectar a la Administración pública cuando no fué suscrito por la misma, se pronuncian por la negativa. En ese sentido la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de octubre de 1963 en autos procedente de la Magistratura de Trabajo núm. 6, de Barcelona, sentó la misma doctrina que el Tribunal *a quo*, esto es, que la aplicación del artículo 353, apartado 2.º y 3.º, del texto refundido de la ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 que establece que los obreros de las Corporaciones locales no estarán sometidos a condiciones inferiores a los profesionales y oficios análogos en la localidad, no significa que la Corporación a que se refiere la sentencia esté sometida a un Convenio colectivo sindical del ramo aplicable en la localidad, toda vez que la Corporación no suscribió dicho Convenio, que sólo surte efectos entre las partes que lo suscriben o convienen según enseñan los artículos 1.254 y 1.257 del Código civil cuyas normas fueron recogidas en el artículo 5.º de la ley de Convenios colectivos sindicales de trabajo de 24 de abril de 1958 y en los artículos 4.º y 9.º de su Reglamento de 22 de julio del mismo año, limitando la aplicación de dichos Convenios a las partes que lo suscriben y que legalmente están representadas.

La sentencia de que se hace mención, se refería a una reclamación de diferencia de salarios promovida por personal obrero y por consiguiente la cuestión que resuelve es esencialmente la de representatividad de la Administración local, puesto que los reclamantes son miembros de pleno derecho de la Organización sindical, conforme a los términos de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de agosto de 1953, y como se ha transcrito, la decide en los términos que sustentamos en esta Comunicación.

Contra lo que pudiese parecer a primera vista, esta interpretación restrictiva de la vinculación de la Administración pública y de su personal a los Convenios colectivos sindicales de trabajo, que es, en nuestra opinión, la procedente, con arreglo al criterio técnico jurídico que inspira la legislación en vigor, no constituye desde el ángulo de la política social ningún grave inconveniente, como podría serlo conforme a la legislación de un gran número de países en que los contratos colectivos constituyen la única forma de fijación de las condiciones mínimas de trabajo a los que han de someterse los contratos individuales o interindividuales de índole laboral que se estipulen por las partes, dado que según nuestro ordenamiento de Derecho positivo los Convenios colectivos sindicales de trabajo, con arreglo al artículo 3.º de la ley de 24 de abril de 1958 tienen la finalidad de mejorar en conjunto o aisladamente las condiciones de trabajo establecidas en las Reglamentaciones laborales o las superiores de que los trabajadores disfrutasen en vir-

tud de la coexistencia de las Reglamentaciones y los Convenios colectivos, por lo que será siempre factible mantener a través de las citadas Reglamentaciones de trabajo las condiciones laborales del personal dependiente de la Administración pública al mismo nivel que el correspondiente a los trabajadores dependientes de cualesquiera otra clase de Empresas.

IX. CONCLUSIONES

Primera.—Los Convenios colectivos sindicales de trabajo afectan, sin modificación alguna, a las Empresas nacionales y a su personal.

Segunda.—Las demás modalidades de la Administración pública no quedan vinculadas por los Convenios colectivos sindicales, salvo respecto de los Convenios de Empresa de conformidad con lo que se establece en la conclusión que sigue.

Tercera.—A través de los Convenios de Empresa pueden vincularse en cuanto a su personal obrero exclusivamente, los Organismos públicos no dependientes de los Ministerios de Ejército, Marina o Aire, que puedan conceptuarse como establecimientos industriales y las Corporaciones locales.

Cuarta.—Los Convenios colectivos sindicales no afectan a los funcionarios y empleados públicos.

Quinta.—Los Organismos públicos que pueden vincularse con su personal obrero mediante Convenio colectivo están capacitados asimismo para adherirse a un Convenio colectivo sindical de trabajo en que no hayan sido parte.

Sexta.—Los Organismos públicos que no pueden vincularse con su personal obrero mediante Convenio colectivo, tampoco resultan afectados por las normas de obligado cumplimiento que pueda adoptar la Autoridad laboral.

