

RECURSO CASACION Num.: 2334/2007

Votación: 08/09/2010

Ponente Excmo. Sr. D.: Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Fernando Canillas Carnicero

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SÉPTIMA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. José Manuel Sieira Míguez

Magistrados:

**D. Juan José González Rivas
D. Nicolás Maurandi Guillén
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva
D. José Díaz Delgado**



En la Villa de Madrid, a trece de Septiembre de dos mil diez.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 2334/2007, interpuesto, de una parte, por la FEDERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES, representada por la procuradora doña Paloma Vallés Tomo, y, de otra, por el AYUNTAMIENTO DE GIJÓN, representado por la

procuradora doña Isabel Juliá Corujo, contra la sentencia nº 348, dictada el 22 de marzo de 2007 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, recaída en el recurso nº 340/2004, sobre Acuerdo/Convenio regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos municipales para el período 2004-2007 aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Gijón mediante acuerdos de 25 de febrero y 1 de marzo de 2004.

Se ha personado, como recurrida, la ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN, representada por la procuradora doña María Luz Albácar Medina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso nº 340/2004, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, contra el Acuerdo/Convenio regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos municipales para el período 2004-2007 aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Gijón mediante acuerdos de 25 de febrero y 1 de marzo de 2004, el 22 de marzo de 2007 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO

QUE DEBEMOS ESTIMAR Y ESTIMAMOS EL RECURSO INTERPUESTO POR LA PROCURADORA SRA. LÓPEZ ALBERDI, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN "AFAG", CONTRA ACUERDO/CONVENIO, VIGENTE PARA EL PERÍODO 2004/2007 QUE FUE APROBADO EN SESIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN EN FECHAS 25-2-2004 Y 1-3-2004, POR EL QUE SE REGULABAN LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. DECLARANDO:

PRIMERO.- LA DISCONFORMIDAD A DERECHO DE LA RESOLUCION IMPUGNADA Y SU ANULACION.

SEGUNDO.- NO HACER IMPOSICION DE LAS COSTAS DEVENGADAS EN ESTE PROCEDIMIENTO A NINGUNA DE LAS PARTES LITIGANTES".

SEGUNDO.- Contra dicha Sentencia anunciaron recurso de casación la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores FSP-UGT, el Ayuntamiento de Gijón y el Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias, que la Sala de Oviedo tuvo por preparados por providencia de 13 de abril de 2007, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas, por escrito presentado el 9 de mayo de 2007 la procuradora doña Isabel Juliá Corujo, en representación del Ayuntamiento de

Gijón, interpuso el recurso anunciado y, después de exponer los motivos que estimó oportunos, solicitó a la Sala que dicte sentencia

"en la que casando aquella, la anule, estimando el presente recurso, acordándose la nulidad de actuaciones invocada o en cuanto al fondo del asunto, acordando la conformidad a derecho de las resoluciones recurridas".

Por su parte, la procuradora doña Paloma Vallés Tormo, en representación de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, formalizó el suyo mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2007 en el que pidió a la Sala que

"(...) dicte en su día sentencia que case y anule la recurrida y se pronuncie de conformidad con los motivos del presente recurso y los pedimentos contenidos en el original escrito de contestación a la demanda".

Por auto de 10 de junio de 2008 se declaró desierto el recurso anunciado por el Sindicato Independiente de la Policía Local de Asturias, al haber transcurrido el término del emplazamiento sin que se interpusiera dicho recurso.

CUARTO.- Presentadas alegaciones por las partes sobre la inadmisión planteada por la Asociación de Funcionarios del Ayuntamiento de Gijón (AFAG), la Sala, por otro auto de 11 de diciembre de 2008, acordó:

"1. Admitir a trámite el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Gijón (Asturias) contra la Sentencia de 22 de marzo de 2007, dictada por (la) Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso nº 340/2004, excepto en cuanto al motivo 1º del escrito de interposición, que se inadmite.

2. Admitir a trámite el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (FSP-UGT) contra la referida Sentencia de 22 de marzo de 2007.

3. Remitir las actuaciones, para sus sustanciación, a la Sección Séptima, de conformidad con las reglas de reparto de asuntos".

QUINTO.- Evacuando el traslado conferido por providencia de 19 de febrero de 2009, la procuradora doña María Luz Albácar Medina, en representación de la Asociación de Funcionarios del Ayuntamiento de Gijón (AFAG), se opuso a los recursos interpuestos de contrario suplicando su desestimación, la confirmación de la sentencia recurrida y la imposición de costas a los recurrentes.

Por Otrosí Digo, manifestó que estima innecesaria la celebración de vista pública.

SEXTO.- Mediante providencia de 4 de febrero de 2010 se señaló para la votación y fallo el día 8 de septiembre de este año, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Asociación de Funcionarios del Ayuntamiento de Gijón (AFAG) impugnó ante la Sala de Oviedo el Acuerdo/Convenio regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos municipales para el período 2004/2007 aprobado por la Junta de Gobierno de la corporación mediante acuerdos de 25 de febrero y 1 de marzo de 2004.

La sentencia ahora recurrida por el Ayuntamiento y por la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) dispuso su anulación acogiendo, de las razones ofrecidas por la recurrente en la instancia, las que sostenían la disconformidad con el ordenamiento jurídico de esa actuación en tanto su ámbito de aplicación estaba constituido por todos los empleados públicos municipales, ya fueran funcionarios o contratados laborales, a excepción de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. A juicio de AFAG y de la sentencia, esa proyección es contraria al artículo 103 de la Constitución en la interpretación que de él han establecido la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Al estimar esa impugnación general, la Sala de instancia consideró innecesario ocuparse de las de carácter particular dirigidas, subsidiariamente, a la anulación de los artículos que regulan la jornada laboral, los permisos y vacaciones, el complemento específico, las retribuciones por incapacidad, los complementos, beneficios, subvenciones o ayudas y premios en metálico.

Dice, en particular, la Sala de Oviedo al respecto:

"Ciertamente existen dos expedientes administrativos que parecen dar a entender la realidad de un acuerdo referido al personal funcional y otro distinto para el laboral, con dos acuerdos de aprobación por la Junta de Gobierno distintos. Sin embargo, el recurrente adjunta un ejemplar del Acuerdo, en el que con la misma maquetación formal que los que constan en el expediente, se regulan individualmente las condiciones del personal laboral y funcional, (sic) y así se prevé en el Art. 1 la aplicación de los proyectos de forma indistinta a ambos tipos de personal. En todo caso los dos ejemplares de los dos expedientes enviados recogen dos convenidos absolutamente idénticos, en toda su extensión, lo que hace a esta Sala concluir que ciertamente las condiciones se regulan en un solo acuerdo, aún siendo la apariencia formal, que no material, que se pretende presentar la de que existen dos acuerdos.

La distinta regulación de esta materia para otras categorías de personal público la pone de manifiesto la propia C.E. que en su artículo 37 contempla la negociación colectiva laboral para los trabajadores y empresarios, en tanto que el artículo 103 remite a la Ley para la regulación del Estatuto de los Funcionarios, con competencia exclusiva del Estado para establecer su régimen básico, según el artículo 149.1.18º de la propia Constitución, de cuanto se deriva la imposibilidad y por ello la nulidad, de los convenios colectivos al regular en uno y otro caso materias diferentes que al afectar al personal laboral tienen que ser aprobados por esta autoridad y sujetos en ambos casos a los límites impuestos por las Leyes que no se



pueden rebasar en la negociación colectiva, en base al principio de jerarquía normativa".

Prosigue la sentencia diciendo que este proceder comporta una nulidad de pleno Derecho según la jurisprudencia recogida en las sentencias invocadas por la recurrente y añade:

"Es evidente que el que la Administración al regular en un solo acuerdo al personal funcionario y laboral pretende funcionalizar (sic) el personal laboral o laboralizar al personal funcionario, esta misma Sala en distintas sentencias ha venido declarando que ni el principio de autonomía local, ni de negociación con el personal a su servicio pueden justificar la infracción del ordenamiento jurídico en un intento de laboralizar la función pública local (o viceversa, podemos añadir), incurriendo la Corporación demandada en un claro defecto competencial por exceso al vulnerar normas básicas de la legislación del Estado. En este sentido podemos citar las sentencias de 27 de Julio de 2004, PO 1626/01, 10 de Noviembre de 2003, PO 152/00, 11 de Abril de 2003, PO 3154/97, 12 de Julio de 2005, PO 616/01, 11 de Noviembre de 2004, PO 181/00.

Allí se ha insistido en que la actuación administrativa al regular las condiciones del personal a su servicio ha de hacerlo con exquisito respeto al principio de legalidad.

Las administraciones Públicas en su conjunto deben regular las condiciones de ejercicio de sus funciones por el personal funcionario con aplicación de los principios normativos básicos que han sido señalados mas atrás, lo que supone una relación funcional o de servicio que es sustancialmente distinta de (la) laboral y que imposibilita aquel tratamiento conjunto e idéntico que contienen las actuaciones administrativas que son objeto de esta litis.

Aquel principio de legalidad exige que la regulación jurídica de funcionarios y personal laboral, especialmente los primeros, se supedita a los límites legales que implícitamente ha de respetar una Administración Pública que esta sometida a los principios de legalidad presupuestaria, igualdad, etc".

Por último, a título de *obiter dicta*, dice:

"(...) el derecho a la negociación colectiva que recoge la Ley 9/1987, de 12 de Junio, de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación el servicio de las Administraciones públicas, no puede enervar el carácter estatutario de la relación funcional, cuyas bases tiene el Estado competencia para determinar en el artículo 149.1.18, sin perder de vista su competencia de planificación económica. En efecto, los artículos 153, 154, 156, 157, 168 y demás preceptos concordantes del RDL 781/86 fijan unos principios generales en orden a establecer unos cauces de igualdad y mínimos exigibles en el establecimiento de las condiciones económicas y retributivas de los funcionarios. En relación con el personal laboral, aún cuando el artículo 177 del RDL 781/86, somete su regulación al Derecho laboral, no es menos cierto que (como) ya hemos indicado en nuestra sentencia de 9 de Julio de 2002, PO 651/02 la necesaria planificación económica y el principio de legalidad presupuestaria suponen un límite a la libertad de pacto en el establecimiento de las condiciones económicas y retributivas de esta clase de empleados públicos, de forma tal que las sucesivas Leyes de Presupuestos fijan el marco necesario en el que se han de encontrar aquellas condiciones".

SEGUNDO.- Tanto el Ayuntamiento de Gijón como UGT han interpuesto recurso de casación contra esta sentencia, mientras que, según se



ha señalado en los antecedentes, se declaró desierto por auto de la Sección Primera de esta Sala de 10 de junio de 2008, el preparado por el Sindicato Independiente de Policía de Local de Asturias (SIPLA).

El de UGT dirige dos motivos de casación contra esta sentencia. El primero, amparado en el apartado c) del citado artículo 88.1, la tacha de incongruente porque habiendo objetado en su contestación a la demanda la falta de legitimación de la recurrente AFAG, nada dice al respecto. Al entender de UGT, es el mero interés por la legalidad el que mueve a la actora. Por eso, en el segundo denuncia, ahora invocando el apartado d) de aquél precepto, la infracción del artículo 19.1 b) de la Ley reguladora.

De los motivos que el Ayuntamiento expone en su escrito de interposición, la Sección Primera, por auto de 11 de diciembre de 2008, inadmitió, por no haberse anunciado al preparar el recurso, el primero, consistente en atribuir a la sentencia impugnada la infracción de los artículos 207 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 69 d) de la Ley de la Jurisdicción, por desconocer la cosa juzgada. Los admitidos son los siguientes: 1º) incongruencia de la sentencia, con infracción del artículo 207 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ya que, habiendo alegado la corporación municipal que existía cosa juzgada, derivada de dos sentencias firmes del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Gijón, de 19 de abril (recurso 285/2003, seguido por el procedimiento de protección de los derechos fundamentales) y de 16 de marzo (recurso 293/2003), ambas de 2004, nada dice al respecto [artículo 88.1 c) de la Ley de la Jurisdicción]; 2º) infracción del artículo 1 de la Ley 9/1987, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, incorrecta aplicación del Estatuto de los Trabajadores, pues no cabe debatir en este proceso sobre el régimen del personal laboral, y vulneración de la autonomía local [artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción]; 3º) infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia, en particular de los artículos 1.1 y 30 y siguientes de la Ley 9/1987, así como del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, y del artículo 3.1 del Código Civil [artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción].

TERCERO.- En su escrito de oposición, AFAG considera improcedentes los recursos. Explica sobre el particular que, en contra de lo que mantiene UGT, la sentencia no es incongruente pues, al estimar su recurso, ha dado una respuesta, al menos, implícita sobre su legitimación. Por lo demás, afirma que no es el mero interés por la legalidad el que le asiste sino los concretos intereses profesionales y económicos de los funcionarios del Ayuntamiento de Gijón relacionados con sus condiciones de trabajo en la corporación municipal que entiende perjudicados por el Acuerdo/Convenio desde el momento en que, con carácter general, laboraliza la función pública municipal. Insiste, asimismo, en que sus fines estatutarios --la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus miembros-- concuerdan con el objeto del litigio.

Sobre la cosa juzgada, de nuevo dice que la sentencia implícitamente ha rechazado que concurriera, que ha dado respuesta a todas las pretensiones y que es la primera vez que el Ayuntamiento mantiene su falta de legitimación *ad causam* pues no planteó controversia al respecto en la contestación a la demanda.

Sobre las infracciones al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia, objeta que el escrito de interposición no explica por qué la sentencia ha infringido el artículo 1.1 de la Ley 9/1987. En cuanto a la indebida aplicación del Estatuto de los Trabajadores, rechaza que se haya producido, del mismo modo que no se ha lesionado la autonomía local. Esta última, dice, debe desenvolverse conforme a la Ley y aquél no se aplicó incorrectamente pues lo único que hace la sentencia es asegurar que los funcionarios municipales se rigen por las normas que establecen su régimen jurídico propio. Respecto del último motivo del Ayuntamiento de Gijón, propugna, en primer lugar, su inadmisión porque lo considera defectuosamente articulado. A juicio de AFAG, no se ha cumplido lo previsto en el artículo 92.1 de la Ley de la Jurisdicción: el motivo no explica por qué la sentencia habría incurrido en la infracción de los preceptos y sentencias que cita. En todo caso, dice AFAG, no se alcanza a comprender de qué manera de unos y otras puede extraerse la conclusión de que el proceder del Ayuntamiento de Gijón en este asunto es conforme al ordenamiento jurídico.

CUARTO.- Para resolver estos recursos, lo primero que hemos de decir es que no apreciamos la inadmisibilidad de los motivos del Ayuntamiento de Gijón que denuncia AFAG. En efecto, el escrito de interposición no incurre en el defecto que ésta le atribuye pues, con independencia del acierto con el que lo ha hecho, procura explicar por qué considera que la sentencia ha infringido los preceptos y la jurisprudencia que invoca. Por otro lado, no es cierto que sea una cuestión nueva la relacionada con la cosa juzgada, pues el Ayuntamiento de Gijón ya la alegó en la contestación a la demanda. En consecuencia, procede entrar en el examen de los motivos.

A tal efecto, debemos examinar si, efectivamente, media la incongruencia que, por distintas razones, achacan a la sentencia tanto UGT como el Ayuntamiento de Gijón a causa de su silencio sobre la falta de legitimación de AFAG y sobre la cosa juzgada.

Ciertamente, nada dice sobre ello. Ni siquiera, al dar cuenta de las posiciones de las partes refleja que las contestaciones a la demanda opusieron esas causas de inadmisibilidad. Para AFAG, ese silencio no es óbice a la congruencia de la sentencia, ya que no significa otra cosa que la desestimación implícita de ambas excepciones. No es ese el parecer de la Sala. Las sentencias han de ser claras, precisas y congruentes, según el artículo 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y los artículos 33.1 y 67.1 de la Ley de la Jurisdicción quieren, respectivamente, que resuelvan todos los motivos que fundamenten el recurso y la oposición y decidan todas las cuestiones controvertidas en el proceso. Como hemos visto, esto no se ha hecho respecto de las causas de inadmisibilidad indicadas, las cuales tienen la suficiente importancia como para que la sentencia se hubiera referido a ellas y