

ENTREVISTA

Carmen Perona / Abogada de la Federación de Enseñanza de CC.OO.

“El Tribunal de Estrasburgo ha confirmado la credibilidad de CC.OO.”

por Jaime Fernández

Carmen Perona es abogada en ejercicio desde 1990 en la Federación de Enseñanza de CC.OO.. Especializada en derecho administrativo, laboral y de familia, ganó el recurso que en 1997 presentó el sindicato ante la Audiencia Nacional contra la decisión del Gobierno del PP de congelar los salarios de los empleados públicos, incumpliendo así un acuerdo suscrito en 1994 por el Gobierno del PSOE y los sindicatos. Es autora de dieciséis obras de derecho laboral y administrativo, entre ellas del libro *Régimen jurídico del personal docente y no docente en el exterior* (Editorial Germania 2003), y el Estatuto Jurídico de los Docentes (Editorial IO. 2002). Colabora mensualmente en TE respondiendo a las consultas jurídicas que le plantean los lectores.

La abogada de CC.OO., Carmen Perona, explica en esta entrevista el significado de la admisión por el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo del recurso de amparo de CC.OO. sobre la congelación salarial de los empleados públicos decidida en 1997 por el Gobierno del PP

¿Qué significado político tiene la admisión por el Tribunal de Estrasburgo del recurso de CC.OO.?

Tiene un significado político y también jurídico. Aquí tratamos de cómo el Tribunal Constitucional, el máximo órgano jurisdiccional en España, inadmite el recurso de amparo que interpuso CC.OO. contra la congelación de los salarios de los empleados públicos en 1997. Que el Tribunal Constitucional inadmita el recurso y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, haya visto una supuesta vulneración de derechos humanos en nuestra causa nos demuestra la credibilidad del propio sindicato al seguir defendiendo intereses ante la mayor instancia por encima del Estado español. Políticamente, el Gobierno se tiene que dar cuenta de que ante cualquier incumplimiento, ya sea en la negociación colectiva o en pactos o acuerdos en desarrollo de esa negociación colectiva, CC.OO. lucha por la defensa de sus trabajadores en las mesas de negociación y en los tribunales.

Sin embargo, el Tribunal ha admitido el recurso por algo más que por reunir unos requisitos formales.

Efectivamente. Los tribunales de primera instancia, como la Audiencia Nacional o los tribunales de justicia, admiten a trámite un recurso simplemente porque reúne los requisitos de forma. En cambio, tanto en el Tribunal Constitucional como en el Tribunal de Derechos Humanos la admisión no se basa únicamente en que se cumplan los requisitos formales sino también en el hecho de que perciban una supuesta violación de un derecho. En este caso, no se trata de derechos fundamentales, recogidos en todas las constituciones europeas, sino de derechos humanos establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Porque todo empezó por el incumplimiento por parte del Gobierno de un acuerdo surgido de una negociación colectiva

El conflicto se desató a raíz de unas declaraciones del entonces ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, en una Mesa de negociación celebrada el 19 de septiembre de 1996, cuando se estaban tratando las retribuciones de los empleados públicos y dijo textualmente que “para qué vamos a marear la perdiz si va a haber una congelación salarial de incremento cero”. Este burdo comentario se consideró acto jurídico si se tiene en cuenta que infringía lo estipulado en el acuerdo que en 1994 había firmado el Gobierno socialista de entonces con las centrales sindicales, y por el que se garantizaba para los empleados públicos un incremento salarial. Pero el Gobierno del PP decidió congelar los salarios para el año 1997 al margen de este acuerdo. En consecuencia, CC.OO. recurrió a la Audiencia Nacional, que en el año 2000 nos dio la razón.

¿Un Gobierno debe asumir los compromisos adquiridos por su predecesor de distinto signo político?

Los acuerdos firmados en el marco de la negociación colectiva, independientemente del Gobierno que los firme, deben ser cumplido por el Gobierno de turno, que es responsable subsidiario de las decisiones adoptadas por su predecesor. Si el Gobierno que por ser de distinto signo político del que firmó un acuerdo con los sindicatos, decide incumplir ese acuerdo lo deslegitima porque en última instancia ese acuerdo responde a la voluntad pactada de los trabajadores. No se puede utilizar el poder para desvirtuar lo acordado en la negociación colectiva. Lo peor es que este tipo de acciones crean indefensión jurídica en los empleados públicos y en las mismas organizaciones firmantes de los acuerdos, que cada vez que suscriben algún pacto con un Gobierno no tienen la seguridad de si será cumplido por su sucesor. Naturalmente, eso no ocurre con los trabajadores que se rigen por el Estatuto de los Trabajadores.

¿Qué mecanismos habría que introducir en la legislación para evitar estos atropellos?

El borrador de Estatuto de los funcionarios públicos elaborado por el Gobierno del PP incluía un capítulo dedicado a la negociación colectiva en el que se señalaba que ésta era vinculante para ambas partes y tenía carácter normativo. Sin embargo, ese borrador fue paralizado porque aquel Gobierno no lo quiso llevar al Parlamento. Ahora se negocia un nuevo Estatuto básico de los empleados públicos, que tendrá carácter de ley ordinaria, como el Estatuto de los Trabajadores, por lo que es necesario que dedique un capítulo a la negociación colectiva del empleado público.

No se puede utilizar el poder para desvirtuar lo acordado en la negociación colectiva

¿Qué derechos humanos considera el Tribunal de Estrasburgo que se han vulnerado?

Así como nuestra argumentación ha girado en torno a la vulneración de la libertad sindical y de la negociación colectiva y el incumplimiento de acuerdos ya firmados, el Tribunal de Estrasburgo sólo ha tenido en cuenta la vulneración del Convenio de los Derechos Humanos. Concretamente, el artículo 6, que en sus tres apartados señala que toda persona tiene derecho a un proceso equitativo, a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable. Nuestro proceso ha venido acompañado de la vulneración de cada uno de estos apartados.

El Tribunal Constitucional y el Gobierno tienen que asumir la sentencia del Tribunal de Estrasburgo

¿Qué significa que no ha habido un proceso equitativo?

No hemos tenido un proceso equitativo porque el Tribunal Constitucional, en el auto de 31 de enero de 2005, inadmite el recurso de amparo presentado por CC.OO. Esto significa que no hemos podido defendernos de la violación de derechos fundamentales ante el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, lo que nos ha creado indefensión, al privarnos del derecho a la tutela judicial. Además, el Tribunal tampoco ha podido estudiar nuestras argumentaciones sino que se ha limitado a expresar que no conoce del tema. Pero si no hemos tenido proceso equitativo, tampoco éste ha sido público puesto que las comunicaciones se han efectuado por escrito. Comisiones Obreras solicitó al Tribunal Supremo que la vista fuera pública dada la repercusión de la sentencia y del recurso. Pero se nos denegó la petición.

¿Y en cuanto al argumento del plazo razonable?

Se trata del motivo en el que más entra a conocer el Tribunal de Estrasburgo porque hay casos de personas que han permanecido en prisión provisional o preventiva y luego se ha demostrado que eran inocentes. Por lo que respecta a nuestro asunto, la sentencia de la

Audiencia Nacional sobre la congelación salarial tardó en hacerse pública nada menos que cuatro años. El Tribunal de Estrasburgo establece que cuatro años ya es un plazo razonable para que se desarrolle un proceso y que todo lo que sea excederse de ese periodo implica un mal funcionamiento de la justicia. Se entiende como plazo razonable desde que empieza el proceso en primera instancia hasta que termina en el máximo órgano jurisdiccional. Si nosotros iniciamos un proceso a finales de 1996 y el auto final del Tribunal Constitucional data del 31 de enero de 2005, ha pasado sobradamente el plazo razonable que entiende el Tribunal de Estrasburgo.

¿Qué otros artículos del Convenio de Derechos Humanos se habrían vulnerado?

El artículo 11, que se refiere a la vulneración del derecho a la libertad de asociación y de reunión. Dentro del derecho a la libertad de asociación se encuentran las organizaciones sindicales, cuya función es defender los intereses de los trabajadores y la negociación colectiva. En tanto que el Gobierno español vulneró el derecho a la negociación colectiva, en este caso de los empleados públicos, infringió este artículo 11 del Convenio. Además, fue un acuerdo entre dos partes surgido de la negociación colectiva, lo que ocurrió después es que una de ellas decidió rescindirlo unilateralmente, sin tener en cuenta que ese acuerdo tenía rango normativo y era de obligado cumplimiento.

¿Apela también el Tribunal de Estrasburgo al principio de igualdad y no discriminación?

Sí, concretamente al artículo 14 del Convenio de Derechos Humanos, que coincide con el de nuestra Constitución. El sindicato CC.OO. se ha sentido discriminado cuando el Tribunal Supremo, que hasta la fecha de nuestra sentencia se había inhibido de conocer las situaciones retributivas de los empleados públicos por entender que eran materia de personal, ante nuestro recurso cambia de criterio esgrimiendo la trascendencia económica del asunto. Otro tanto ocurre con el Tribunal Constitucional. La argumentación para inadmitir el recurso de amparo que presentamos no es una fundamentación jurídica propiamente dicha sino que alega que, dada la situación económica en 1997 y el plan de convergencia europea, entiende que el Gobierno decidiera congelar los salarios de los empleados públicos. Es decir, ni siquiera entra a argumentar si la defensa que hace CC.OO. de un derecho fundamental es correcta o no. Esta visión economicista del tema no tiene nada que ver con la fundamentación jurídica del recurso en la que nosotros planteábamos la vulneración de un principio constitucional.

¿Se extralimitó el Tribunal Constitucional en sus funciones?

El argumento del Tribunal Constitucional coincidía con el del Gobierno y en cambio se abstenía de señalar si la decisión de éste vulneraba la libertad sindical y si el acuerdo era de carácter normativo. En suma, no entra en la legalidad de la fundamentación sino que se limita a asumir los planteamientos económicos del Gobierno. Comprendo la legitimidad de los jueces para manifestar sus opiniones. El Tribunal Constitucional está formado por

personas, que pueden opinar y elaborar unas sentencias más o menos ajustadas al ordenamiento jurídico.

¿Cuánto tiempo puede tardar el Tribunal de Estrasburgo en responder al recurso?

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto a nuestra disposición a un letrado interlocutor del propio Consejo de Europa para que estemos en contacto con él. Nos ha comunicado que puede transcurrir un año desde que CC.OO. presentó la demanda, lo que ocurrió el 18 de julio de este año.

¿Debe asumir el Gobierno la resolución judicial en el caso de que sea favorable a los empleados públicos?

El Tribunal Constitucional y el Gobierno español tienen que asumir la sentencia o decisión judicial que adopte el Tribunal de Estrasburgo, aunque ésta también es vinculante para todos los Estados y gobiernos firmantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos. De hecho, vamos a pedir una reunión con el ministro de Administraciones Públicas para analizar la admisión a trámite del recurso de amparo y los efectos que puede tener.

¿Será más fácil con un Gobierno socialista la aplicación de una posible sentencia favorable?

Cuando la Audiencia Nacional se pronunció a favor del recurso planteado por Comisiones Obreras contra la congelación salarial decidida por el Gobierno del PP, el PSOE, que estaba ya la oposición, avalaba que el acuerdo era de obligado cumplimiento. De hecho, en tanto que firmante del pacto cuando gobernaba, cumplió. La experiencia que tenemos es que los acuerdos firmados por la Administración socialista en la Función Pública se cumplen. Por lo menos, hay pruebas de un talante negociador y de cumplir lo pactado con los sindicatos.

¿Hay algún antecedente de conflictos como éste que se hayan planteado en otros países europeos?

No hay ninguno porque en Europa, con la excepción de Italia, la negociación colectiva de los empleados públicos está reconocida a nivel institucional. La ausencia de una ley en España que legitime la negociación colectiva y obligue al Gobierno a cumplir lo pactado hace que la única defensa que tengamos sean los tribunales de justicia. Esto ocurre también por lo que respecta a las condiciones de los empleados públicos, ya que a veces para reclamar un simple complemento hay que estar recurriendo eternamente a los tribunales por carecer de una normativa específica.

“Es necesario que los empleados públicos den a conocer al Tribunal de Estrasburgo que han sufrido un daño”

¿En qué medida cada empleado público puede participar de este recurso de CC.OO.?

Puede y debe participar. Para ello Comisiones Obreras va a promover una campaña para que todos los empleados públicos se personen ante el Tribunal de Estrasburgo. La personación no consiste en presentarse ante este Tribunal sino en rellenar una instancia elaborada por los servicios jurídicos del sindicato en la que se indica que CC.OO. es la que va a señalar el tipo de procedimiento para que cada empleado público se persone y defienda sus intereses. Entendemos que es necesario que los empleados públicos den a conocer al Tribunal que han sufrido un daño y que ha sido perjudicado por el incumplimiento del acuerdo firmado por el Gobierno. Estas reclamaciones pueden presentarlas tanto los afiliados al sindicato como los no afiliados y no tienen ningún coste económico. De esta forma demostraremos al Tribunal la credibilidad del daño causado por el incumplimiento de un acuerdo por parte del Gobierno.

“Veintisiete años después de aprobada la Constitución seguimos sin Estatuto en la Función Pública”

¿Ampara la Constitución la negociación colectiva en la Función Pública?

El derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva está recogido por el artículo 28 de la Constitución, pero no se ha desarrollado para los empleados públicos y sólo se aplica al personal laboral. A partir de 1983 el Tribunal Constitucional entendió que ese precepto era aplicable también a los trabajadores de la Administración pública. También el artículo 103 de la Constitución señala que tiene que haber un Estatuto básico para el empleado público, que regule sus derechos y obligaciones, en este caso el derecho a negociar sus condiciones de trabajo. Ahora bien, desde que se promulgó la Constitución han transcurrido 27 años y seguimos sin Estatuto. Mientras no se promulgue esa ley, la negociación de los empleados públicos tendrá que canalizarse en muchos casos a través de sentencias y de acciones jurídicas para defender los derechos de los empleados públicos en las últimas instancias judiciales y luchar para que no se vean discriminados con respecto al resto de los trabajadores.