

SENTENCIA Nº 878/04

En la ciudad de Palma de Mallorca, a veintidós de Noviembre de dos mil cuatro.

ILMOS. SRS.

PRESIDENTE:

D. Jesús I. Algora Hernando

MAGISTRADOS:

D. Gabriel Fiol Gomila

D. Miquel Masot Miquel

Vistos en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares los autos seguidos ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca nº 136/2003, Rollo de Sala nº 162/2004; actuando como demandante/apelante, la entidad UNION SINDICAL OBRERA DE LES ILLES BALEARS, representada y defendida por el Letrado D. SEBASTIÀ RECHACH i GENOVARD; y como demandada/apelada, LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LES ILLES BALEARS, representada y defendida por la Letrada Dª MARIA JOSE MARCO LANDAZABAL.

Constituye el objeto del recurso la sentencia nº 156/04 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca dictada el 27 de Mayo de 2004, en los autos nº 136/03.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Miquel Masot Miquel, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- La sentencia nº 156/04 de fecha 27 de Mayo de 2004 dictada por la Sra. Juez Sustituta de Refuerzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca, en los autos reseñados en el encabezamiento de esta resolución, decía literalmente en su fallo:

'PRIMERO: DESESTIMAR EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO interpuesto por la representación procesal de UNION SINDICAL OBRERA DE LAS ISLAS



BALEARES USO contra la resolución por silencio administrativo de la solicitud formulada en fecha 17 de Octubre de dos mil tres, por la que se solicitaba fueran reconocidas y abonadas las diferencias salariales desde el 1 de Octubre 1.998 hasta el 12 de Septiembre de 2002.

SEGUNDO: CONFIRMAR EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO por ser conforme a derecho.

TERCERO: No hacer expreso pronunciamiento en costas".

II - Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en tiempo y forma, dándose el pertinente traslado para la impugnación del mismo; y se ha seguido la tramitación del recurso sin que ninguna de las partes haya propuesto la práctica de prueba ni la formulación de conclusiones, por lo que han quedado los autos conclusos para dictar sentencia, señalándose para la votación y fallo el día 22 de Noviembre de 2004.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I .- PLANTEAMIENTO DEL RECURSO.

Como se acaba de exponer, la sentencia recurrida desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto presunto del Consell de Govern de la CAIB, desestimatorio -por silencio administrativo negativo- de la solicitud deducida por la Sección Sindical de la Unión Sindical Obrera de la Sección Sindical de la Unión Sindical Obrera de la solicitud -así como en la demanda- se reclama el abono de las diferencias salariales existentes entre las cantidades percibidas como personal laboral al servicio de la Administración de la CAIB y las que deberían haber percibido como personal funcionario puesto base; y ello desde la fecha 31 de Octubre de 1.998 hasta el día 12 de Septiembre de 2002, fecha efectiva de nombramiento de funcionario de carrera. Todo ello referido al personal laboral al servicio de la Administración de la CAIB que superó las pruebas selectivas realizadas, pasando a tener la condición de funcionarios de carrera.

En el recurso de apelación se alega la inaplicabilidad al caso de la sentencia de 12 de Marzo de 1.992 en que se fundamenta la sentencia recurrida, así como el hecho de desconocerse en la misma los acuerdos de la Comisión Paritaria y del Consell de Govern. Se considera, además, que la sentencia ha infringido los arts. 14 y 23.2 de la



Constitución, sancionadores de la igualdad ante la ley y, particularmente, en el acceso a las funciones y cargos públicos. Se alega la realización por la CAIB de actos propios demostrativos de su aceptación del abono de las diferencias salariales, no habiendo procedimientos tampoco acudido la misma a los administrativos de revisión de los anteriormente adoptados. Y se manifiesta estarse ante una infracción del art. 37 de la Constitución -en relación con el art. 2.2.d) de la Ley Orgánica 11/1985 de 2 de Agosto de Libertad Sindical- al haberse menoscabado el derecho a la negociación colectiva.

Tales alegaciones son rebatidas en el escrito de impugnación, en el que se comienza afirmando que el recurso de apelación no es sino una reiteración de las alegaciones efectuadas en la instancia, por lo que no debería tener el mismo virtualidad alguna.

Ciertamente, este Tribunal en múltiples sentencias -pueden verse las muy recientes 696 y 697/2004 de 30 de Septiembre- ha venido afirmando que, de acuerdo con la doctrina de la Sala 3º del Tribunal Supremo, no es procesalmente correcto en el recurso de apelación reproducir simplemente los razonamientos vertidos en la primera instancia (STS 23 Julio 1996, 10 Febrero, 25 Abril y 26 Julio 1989 y 3 Abril y 30 Septiembre 1987 entre otras).

Sin embargo, es también cierto consideración procesal no puede dejar sin efecto el principio constitucional de la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho al recurso. encarnado en la facultad del recurrente de intentar hacer valer su pretensión revocatoria de la sentencia de instancia. Debe tenerse en cuenta, además, que el art. 85 de la Ley Jurisdiccional impone, como único condicionamiento formal del recurso de apelación, que el mismo se deduzca "mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en que se fundamente el recurso".

Y dado que tales previsiones se cumplen sustancialmente en el recurso de apelación de que se trata, este Tribunal debe dar respuesta -cual se va a hacer a continuación- a las cuestiones suscitadas por el mismo.

Pero esta respuesta exige hacer un recordatorio previo de las circunstancias fácticas contempladas en el litigio, que son, sustancialmente, las que a continuación se exponen.



II. - EL ENTORNO FACTICO DEL LITIGIO.

En el BOCAIB nº 157 de 19/12/1995 se contiene el convenio colectivo del personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el cual -en su disposición adicional 3º-hace referencia al proceso de funcionarización del mismo, señalando las fases del calendario a desarrollar a tal fin y estableciendo, en su apartado 5, que "todo el proceso de funcionarización será negociado y acordado en Comisión Paritaria".

En los folios 28 a 33 del expediente administrativo obran actas de las reuniones de la Comisión Paritaria de 23 Enero y 9 de Octubre de 1.998. En la primera de ellas se contienen dos propuestas de la Administración expresivas de que los efectos económicos de la funcionarización comienzan a contarse a partir del día 1 de Enero de 1.999; en la segunda, se hace constar por la misma que los efectos económicos del Catálogo de Puestos de Trabajo serán a partir del día 1 de Octubre de 1.998.

En el BOCAIB nº 132 de fecha 15/10/1998 se contiene acuerdo del Consejo de Gobierno de la CAIB de fecha 15 de Junio de 1.998, ratificando el de la Comisión Paritaria, aprobando la relación de puestos de trabajo correspondientes al personal laboral al servicio de la Administración de la CAIB, y diciéndose en él expresamente que 'los efectos económicos de esta Relación de Puestos de Trabajo entrarán en vigor el día 1 de Octubre de 1.998'. Siguen las firmas de la Consellera de la Función Pública e Interior y del Presidente de la CAIB.

En el BOIB nº 130 de 30/10/2001 se publica el acuerdo del Consell de Govern de convocatoria de pruebas selectivas para la provisión de diferentes plazas ocupadas por personal laboral fijo. Y en el BOIB nº 110 de 12/09/02 se publican las resoluciones pertinentes del Conseller d'Interior nombrando funcionarios de carrera a los que han superado las pruebas selectivas realizadas.

Finalmente, el 17 de Julio de 2003 la Sección Sindical de la Unión Sindical Obrera de les Illes Balears presenta en la Consellería de Interior solicitud de abono de las diferencias salariales entre las cantidades percibidas como personal laboral y las que deberían haberse percibido como funcionarios de la CAIB desde el 31 de Octubre de 1.998 hasta el 12 de Septiembre de 2002; siendo el acto presunto de desestimación de esta solicitud por silencio administrativo negativo lo que ha dado lugar al recurso contencioso-administrativo, que ha sido resuelto en primera instancia por la sentencia que ahora es objeto de apelación.



III.- EXAMEN DE LA MOTIVACION DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

En el recurso de apelación se reprocha, en primer término, a la sentencia el hecho de fundamentarse en una resolución que resulta inaplicable al presente caso por contemplar un supuesto de hecho distinto.

Efectivamente, la sentencia de instancia presenta como ratio decidendi la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Marzo de 1.992, dictada en un recurso extraordinario en interés de la ley; en la misma se declara como doctrina legal que "una vez establecido y en vigor el sistema retributivo de puestos de trabajo, la percepción de retribuciones complementarias asignadas a un concreto puesto de trabajo requiere que, en el período temporal por el que se reclaman retribuciones, el citado puesto esté dotado con las mismas en el catálogo o relación de puestos de trabajo y que el funcionario reclamante haya sido adscrito al mismo por la Administración demandada".

La sentencia contemplaba el caso de reclamación de unos complementos de destino y específicos por parte de un funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, habiéndose interpuesto el recurso en interés de la ley por considerarse errónea y dañosa para el interés público la declaración de la sentencia de instancia de que por el mero desempeño de hecho del puesto de trabajo al que las retribuciones complementarias corresponden existe ya el derecho a la percepción de las mismas. Por el contrario, la Sala 3ª del Tribunal Supremo rechaza tal consideración, estableciendo la doctrina anteriormente reseñada y señalando que percepción de retribuciones complementarías asignadas a un determinado puesto de trabajo sólo pueden percibirse cuando tal puesto se halla dotado, como tal, con dichos complementos y en tanto se produce una adscripción al mismo funcionario que reclama los haberes".

Es claro, entonces, que el supuesto es totalmente distinto del contemplado en los presentes autos, en que la reclamación no es en base a unos complementos salariales determinados en su relación con un puesto de trabajo; por el contrario, lo que se postula por Unión Sindical Obrera es la efectividad de un acuerdo consensuado entre un personal laboral en proceso de funcionarización, de una parte, y la CAIB de otra.



Tampoco puede tener mayor incidencia la motivación que -como argumento de refuerzo u obiter dictum- se expresa en la sentencia.

este sentido, es absolutamente cierta y abundantísima la jurisprudencia expresiva de la modificabilidad del estatuto funcionarial en lo que respecta a los que ingresan al servicio de la Administración pública; sabido es que, a consecuencia de la disposición anticipadora de la edad de la jubilación, se dictaron múltiples sentencias expresivas de la doctrina antedicha. Como es también evidente la existencia de una doctrina jurisprudencial expresiva de que, frente al poder organizatorio otorgado por ley a la Administración, no pueden esgrimirse con éxito más que los derechos consolidación hayan desembocado en que por condición de adquiridos.

Pero todo ello no es aplicable al caso que se contempla, en el que, en definitiva, la cuestión se centra en determinar si son o no válidos los acuerdos entre el personal laboral funcionarizado y la CAIB por los que se establecía la retroacción de los efectos económicos al 1 de Octubre de 1.998. Es claro, entonces, que la doctrina jurisprudencial expresada sobre la modificabilidad del estatuto funcionarial por parte de la Administración no es aplicable al caso, que se centra, en definitiva, en determinar si la Administración vendrá o no vinculada por los acuerdos adoptados previamente. De la misma manera que, de entrada, tampoco entra dentro del 'poder organizatorio de la Administración', la posibilidad de dejar sin efecto los acuerdos previamente adoptados.

Todo ello nos conduce a la consideración de que la motivación de la sentencia debe ser rechazada; imponiéndose entonces pasar a examinar la cuestión de si, de acuerdo con las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico, pueden ser o no válidos los indicados acuerdos.

IV.- LA VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS EN CUANTO AL INICIO DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA FUNCIONARIZACION.

Para ponderar debidamente la cuestión, se debe, de entrada, encajar la situación en el marco jurídico en que se encontraban las partes cuando tuvo lugar el acuerdo en cuestión.



Y este marco jurídico no podía ser otro que el de las disposiciones de carácter laboral, dado el status del personal en el momento de establecerse los acuerdos.

Según se ha visto en el Fundamento de Derecho I, es en el propio convenio colectivo del personal laboral al servicio de la Administración de la CAIB en el que se establece que todo el proceso de funcionarización será negociado y acordado en Comisión Paritaria, habiéndose expuesto también entonces los acuerdos recaídos en la misma y, particularmente, el acuerdo del Consell de Govern de la CAIB dando su conformidad a que los efectos económicos de la relación de puestos de trabajo entraran en vigor el día 1 de Octubre de 1.998.

Acudiendo, por tanto, a la normativa laboral, el art. 85.3 del R.D. Leg. 1/1995 de 24 de Marzo, Estatuto de los Trabajadores, establece el contenido de los convenios colectivos, entre cuyos elementos se encuentra la designación de una Comisión Paritaria de la representación de las partes negociadoras para entender de cuantas cuestiones le sean atribuidas y determinación de los procedimientos para solventar las discrepancias en el seno de dicha Comisión. Y el art. 91 sanciona la validez de los acuerdos adoptados por la Comisiones Paritarias. Lo cual asimismo se reconoce expresamente -referido al presente caso- en la sentencia nº 241 de 14 de Mayo de 2001, dictada por la Sala de lo Social de este Tribunal Superior de Justicia, dirimiendo una demanda de conflicto colectivo formulada por USO contra la CAIB (folios 129 autos) y a la que más adelante se hará expresa referencia.

Siendo obvia, por tanto, la validez de los acuerdos adoptados según la normativa laboral, el paso siguiente consistirá en la determinación de si tal conclusión podría quedar afectada por el hecho de convertirse los beneficiarios de dichos acuerdos en funcionarios de carrera.

Y, en este sentido, hay que partir de la base de que la negociación colectiva también es encuadrable dentro de la función pública, de acuerdo con el mandato del art. 103.3 de la Constitución, desarrollado por la ley 9/1987 de 12 de Junio y particularmente, por la ley 7/1990 de 19 de Julio, reformadora de la anterior.

Según el art. 35 de la misma, los representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales y de las organizaciones sindicales o sindicatos podrán llegar a acuerdos y pactos para la determinación de las



DE JUSTICIA

condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

El precepto establece a continuación la distinción entre una y otra categoría -pactos y acuerdos- viniendo a señalar, cual corrobora la sentencia de la Sala 3ª de 25 de Junio de 2001, que los primeros se celebran sobre materias que se corresponden con el ámbito competencial del órgano que los suscribe, generando derechos y obligaciones para quienes estén comprendidos en su ámbito una vez suscritos; en cambio los acuerdos son el instrumento con que finalizan las negociaciones sobre materias que son competencia del órgano ejecutivo superior (Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas u órganos correspondientes de las entidades locales), requiriendo, por tanto. la aprobación expresa y formal del órgano indicado que corresponda en función del ámbito de aplicación del acuerdo.

Se ha indicado anteriormente que, en el presente caso, el acuerdo del Consejo de Gobierno de la CAIB de 15 de Junio de 1.998, publicado en el BOCAIB nº 132 de 15/10/98, establece que los efectos económicos de la relación de puestos de trabajo objeto de funcionarización entrarán en vigor el día 1 de Octubre de 1.998.

Existiendo, por tanto, un acuerdo explícito del Consejo de Gobierno de la CAIB no pueden suscitarse dudas de ninguna clase sobre la validez y eficacia del mismo.

V.- LOS PRINCIPIOS DE ACTOS PROPIOS Y DE CONFIANZA LEGITIMA COMO ARGUMENTOS DE REFUERZO.

The second section of the second sections.

En el escrito de interposición del recurso se alega la aplicabilidad al presente caso del principio de los actos propios.

Ciertamente, esta misma Sala, en sentencias número 558, 1040, 435 y 696 de 14 Junio 2002, 22 Diciembre 2003 y 31 de Mayo y 30 de Septiembre de 2004 entre otras, se ha referido a la teoría de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de 'venire contra factum propium', surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado y que significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio; lo cual encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber



depositado en el comportamiento ajeno, así como en la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en la conducta. Teoría que se aplica por la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 15 de Enero de 1.999, que cita las de 1 Febrero 1990, 13 Febrero 1992 y 17 Febrero, 5 Junio y 28 Julio 1997.

También esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Superior de Justicia, en sus sentencias números 130 y 435 de 17 de Febrero y 31 de Mayo de 2004, ha hecho referencia al principio de protección de la confianza legítima, procedente del Ordenamiento alemán y acuñado por la doctrina comunitaria a través de una serie de resoluciones de su Tribunal de Justicia, principio que ha de ser aplicado no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de condición psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa (STS de 17 Febrero, 5 Junio y 28 Julio 1997). Como es sabido, hoy, tras la reforma operada por la ley 4/1999 de 13 de Enero, el principio de protección de la confianza legítima aparece proclamado por el art. 3.1 de la ley 30/92 de 26 de Noviembre.

Es indudable la incidencia en el presente caso de estos dos principios. El Consell de Govern de la CAIB refrendó mediante un acto propio innegable el acuerdo adoptado por la Comisión Paritaria relativo a la retroacción de los efectos económicos de la funcionarización. Y, por otra parte, el personal laboral, que negoció con la CAIB a través de sus representantes en el seno de la Comisión Paritaria, tiene derecho a confiar en que los acuerdos adoptados en la misma -particularmente cuando, además, son ratificados por el Consell de Govern- no van a ser después desconocidos e ignorados cuando se solicita su efectividad.

Todo ello debe dar lugar, necesariamente, a la estimación del recurso de apelación deducido contra la sentencia de instancia. Sin que tal conclusión quede desvirtuada por las alegaciones que se contienen en el escrito de impugnación del recurso. Ciertamente, buena parte de ellas van dirigidas a contrarrestar la aplicación de los principios constitucionales que se esgrimen en el recurso, con lo cual es innecesario hacer referencia a aquellas, pues la conclusión estimatoria de la demanda se deduce de la aplicación de los preceptos y principios



DE JUSTICIA

que han quedado transcritos, sin que sea preciso acudir a las disposiciones de la Constitución; aunque, realmente, el art. 37.1 de la misma - establecedor de 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- abona y refuerza la conclusión a que se ha llegado.

En la página 4 del escrito de impugnación (folio 155) se alega la sentencia de la Sala de lo Social del TSJ-IB nº 241/2001 de 14 de Mayo, en cuanto la misma podría fundamentar la conclusión de que 'el proceso de funcionarización acabó con la toma de posesión de los nuevos funcionarios y los efectos económicos comienzan en esta fecha'.

Esta sentencia conoció una demanda de conflicto colectivo formulada por USO contra CAIB pretendiendo la equiparación económica del personal laboral de los grupos 1º y 2º de la CAIB a las retribuciones de los funcionarios de los grupos A y B de la misma. No se dio lugar a la demanda en base a la disposición adicional 3º del convenio colectivo, establecedora de que el proceso de funcionarización debía realizarse en el seno de la Comisión Paritaria; y si bien la sentencia pone de relieve los retrasos -no siempre atribuibles a la CAIB según la misma- en dicho proceso, dice expresamente "si ya se ha convenido una determinada retroactividad de los efectos económicos derivados de la culminación del proceso, no se acierta a comprender la base jurídica de la pretendida condena, no pudiendo por ello esta Sala invadir el proceso negociador de las partes en el seno de la Comisión Paritaria.

De ello se infiere que la desestimación de la demanda no fue sino consecuencia de la necesaria negociación de la funcionarización en el seno de la Comisión Paritaria, no influyendo en modo alguno en el caso que ahora se contempla; salvo en lo que respecta al innegable hecho de que el Tribunal sentenciador partía también de la validez inicial del pacto de retroactividad de los efectos económicos.

Consecuentemente es procedente la revocación de la sentencia apelada, con estimación de la demanda deducida por el Sindicato actor.

VI .- DECLARACION SOBRE COSTAS.

La estimación del recurso de apelación hace que



no se haga declaración alguna sobre las costas del recurso, de acuerdo con lo prevenido en el art. 139.3 de la Ley Jurisdiccional.

Por lo que respecta a las costas de la primera instancia no se aprecian motivos que obliguen a hacer una expresa declaración de costas procesales, por lo que se estima adecuada su no imposición.

Vistos los preceptos legales mencionados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

- 1°) Se estima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia nº 156/04 de fecha 27 de Mayo de 2004, dictada por la Sra. Juez Sustituta de Refuerzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca, la cual se revoca en su integridad.
- 2º) Se estima el recurso contenciosoadministrativo deducido por Unión Sindical Obrera de les Illes Balears contra el acto presunto desestimatorio por silencio administrativo negativo de la solicitud formulada el 17 de Julio de 2003, anulándose integramente dicho acto por ser contrario al Ordenamiento Jurídico.
- 3º) Se declara que deben ser reconocidas y abonadas al personal que tomó parte en el proceso de funcionarización de la CAIB, obteniendo plaza de funcionario de carrera, las diferencias salariales existentes entre las cantidades percibidas como personal laboral al servicio de la Administración de la CAIB y las que debería haber percibido como personal funcionario para el mismo puesto, desde el 31 de Octubre de 1.998 y hasta el 12 de Septiembre de 2002, fecha efectiva de nombramiento de funcionarios de carrera, debiendo la Administración demandada estar y pasar por la anterior declaración y cumplirla en todos sus términos.
- 4º) No se hace expresa declaración sobre costas en ninguna de las dos instancias, no imponiéndose, por tanto, las mismas a ninguna de las partes.

Contra la presente resolución no cabe recurso ordinario.

Así por esta nuestra sentencia, de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la



pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION: Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Miquel Masot Miquel que ha sido Ponente en este trámite de audiencia pública, doy fe. El Secretario, rubricado.