

Sentencia T.S. (Sala 3) de 3 de abril de 2013

En la Villa de Madrid, a tres de Abril de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen el recurso de casación número 1354/2011, que pende ante ella de resolución, interpuesto el Procurador Don Francisco Miguel Velasco Cuellar, en representación de la Junta de Castilla la Mancha, interpuesto contra la Sentencia de 24 de noviembre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 1324/2011, habiendo comparecido como parte recurrida el Sindicato de Trabajadores de Castilla la Mancha, representado por la Procuradora Doña María del Carmen García Rubio.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.—La sentencia recurrida dispone en el Fallo lo siguiente :

"1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo.

2.-Anulamos el Acuerdo suscrito el 11 de octubre de 2007, entre la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Organizaciones Sindicales sobre los derechos de participación en materia de salud laboral (DOCM n.º 237 14 noviembre 2007).

3.- No ha lugar a hacer imposición de las costas.

Segundo.—Por escrito del Procurador el Procurador Don Francisco Miguel Velasco Cuellar, en representación de la Junta de Castilla la Mancha, que tuvo entrada en este Tribunal en fecha 24 de marzo de 2011 se formaliza la interposición de recurso de casación contra la sentencia antes citada, en el que tras alegar los motivos que tuvo por conveniente, solicitaba se casara la sentencia y se dictara otra por la que se desestimara el recurso contencioso-administrativo.

Tercero.—Por escrito de la Procuradora Doña María del Carmen García Rubio, en representación del Sindicato de Trabajadores de Castilla la Mancha, con fecha de entrada en este Tribunal de 6 de octubre de 2011, se suplicó declarara inadmisibles el recurso de casación interpuesto, la firmeza de la sentencia recurrida y se impusieran a la recurrente las costas procesales.

Cuarto.—Por Auto de la Sección Primera de uno de diciembre de dos mil once se declararon inadmisibles los motivos primero y tercero acogidos a la letra c) del artículo 88.1 de la ley jurisdiccional y se admitieron los números segundo y cuarto.

Quinto.—Por escrito de la Procuradora Doña María del Carmen García Rubio, en representación del Sindicato de Trabajadores de Castilla la Mancha se formaliza la oposición al presente recurso de casación, con entrada en este Tribunal en fecha 22 de junio de 2012, terminando suplicando su desestimación con condena en costas a la recurrente.

Sexto.—Conclusas las actuaciones, se efectuó el señalamiento para la votación y fallo en fecha 20 de marzo de 2013 en que tuvo lugar, con observación en la tramitación de las formalidades legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Diaz Delgado,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—La sentencia recurrida contiene los siguientes fundamentos jurídicos:

" PRIMERO.- El Sindicato recurrente, según alega y no se discute, ostenta una representación de más del 10 % de los representantes legales de los trabajadores en el ámbito del personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; también ostenta una representación de más del 10 % en el ámbito del personal docente de la Administración autonómica; por último, ostenta una representación que

no llega al 10 % en el ámbito de del personal funcionario de la Junta (Administración general).

El alegato fundamental del actor no es otro que el de que el pacto impugnado establece una serie de reglas que le impiden ejercer los derechos de negociación, participación y representación, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, a los cuales, dice, tiene derecho en virtud de la representación que se acaba de indicar.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha matiza que, una vez que el sindicato demandante ha omitido cualquier crítica al hecho de que no participase en la Mesa General de Negociación que pactó el acuerdo impugnado (menciona el hecho en la demanda, pero se abstiene de argumentar lo más mínimo en torno al mismo), la cuestión queda ceñida a los aspectos referentes a la representación y participación, quedando fuera el de los derechos de negociación, dado que los órganos de representación en materia de salud laboral carecen de capacidad de negociación. Sea de una forma o de otra, lo que el sindicato demandante denuncia es que se le recortan las posibilidades de actuación que la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y la Ley Orgánica de Libertad Sindical le reconocen en esta materia.

SEGUNDO.- A nuestro juicio, resulta necesario distinguir los derechos que el sindicato pueda poseer en lo relativo a la representación que ostenta entre el personal laboral, de los derivados de la representación en relación con el personal funcionario. La necesidad de esta diferenciación surge de lo siguiente.

La cuestión de la representación y participación en la materia de la salud laboral posee en la Ley 31/1995 ciertas especialidades cuando se aplica a las Administraciones Públicas; así, por ejemplo, los artículos 34.3 , o 35.4 párrafo tercero . Ahora bien, como vamos a ver, la propia Ley establece claramente que tales especialidades no se refieren a todo el ámbito del empleo público, sino exclusivamente al caso del personal funcionario y estatutario, y no al personal laboral. Esto deriva con toda claridad de lo siguiente:

a) El art. 3 de la Ley dispone que "Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo". Lugo las especialidades para las Administraciones Públicas no lo son en relación a todos sus empleados, sino sólo en relación con el personal funcionario y estatutario, como dice expresamente este precepto.

b) La Disposición Adicional tercera de la Ley 31/1995 deja claro que la norma es aplicable al personal laboral en sus disposiciones propiamente laborales, esto es, en la regulación común y general que contiene; siendo tal normativa, en cuanto se aplica al personal laboral, "legislación laboral" en el sentido del art. 149.1.7 de la Constitución , y por tanto de aplicación directa e indisponible para las Comunidades Autónomas. Según dice dicha D.A. en su párrafo segundo, las especialidades que la Ley contiene relativas a las "Administraciones Públicas" (tales como los artículos 34.3 , o 35.4 párrafo tercero) lo son para ser aplicadas al "personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas", como "bases" dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE ; por tanto, no al personal laboral.

c) Esto es perfectamente coherente con el hecho de que el art. 32 del Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público disponga que "la negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente le son de aplicación".

d) También es coherente con el hecho de que cuando la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, alude a las especialidades propias de las Administraciones

Públicas, lo hace siempre por remisión y referencia al ámbito de la Ley 7/1990, de 19 de julio, norma que era únicamente aplicable al personal funcionario.

e) En fin, la D.A. 3.ª2.c de la Ley 31/1995 demuestra, una vez más, que cuando la Ley habla de "Administraciones Públicas" se refiere solamente al caso del personal funcionario y estatutario: "Los restantes preceptos serán de aplicación general en defecto de normativa específica dictada por las Administraciones públicas, a excepción de lo que resulte inaplicable a las mismas por su propia naturaleza jurídico-laboral"; es decir, que toda la Ley es aplicable subsidiariamente a las Administraciones Públicas distintas de al estatal, pero no aquello que sea inaplicable por afectar, por su misma naturaleza, sólo al personal laboral; luego cuando la Ley habla de "Administraciones Públicas" se refiere al personal funcionario o estatutario de las mismas, y no al personal laboral.

En suma, pues, a riesgo de ser reiterativos, repetiremos que las normas especiales de la Ley 31/1995 aplicables a las "Administraciones Públicas" no lo son en cuanto a todo su personal, sino sólo en cuanto al personal funcionario y estatutario; siendo de aplicación al personal laboral las normas generales de la Ley. Ello obliga pues a realizar un examen de la cuestión con la debida separación.

TERCERO.- Sobre la base de lo anterior debemos analizar en primer lugar si el Pacto impugnado supone contradicción con la normativa de aplicación, y contradicción que recorte los derechos que pudieran derivar para el sindicato recurrente del hecho de poseer, en el ámbito laboral, un número determinado de representantes de personal (Delegados de Personal y comités de Empresa).

En este sentido, de la Ley 31/1995 derivan ciertas reglas de claridad manifiesta; así:

1- Los Delegados de Prevención, que ejercen una función de representación y participación de los trabajadores en la materia (art. 34.1 y 35.1), han de ser designados por, y de entre los representantes del personal (art 35.2).

2- Si se establecen convencionalmente otros sistemas de designación, habrá de garantizarse que la elección se haga en cualquier caso por los representantes de personal o por los propios trabajadores (art. 35.4 párrafo primero).

3.- Ciertamente, podrá negociarse la creación de órganos específicos que asuman estas competencias (art. 35.4 párrafo segundo), pero este modelo no es que se ha acordado en el Pacto que examinamos, sino el de Delegados de Prevención, de modo que este precepto no hace al caso.

4- Los Comités de Seguridad y Salud están integrados por los Delegados de Prevención del ámbito correspondiente (art. 38.2).

Frente a estas reglas tan claras, nos encontramos con que en el Pacto:

1- La elección de los Delegados de Prevención se hace no por los representantes de los trabajadores ni entre ellos, ni por los trabajadores, sino por "las Organizaciones Sindicales", y "podrá recaer tanto en quienes ostenten la condición de Representante Legal como entre los que no la ostenten" (punto 1.º del Capítulo II de Título I). Esta norma contradice frontalmente el art. 35 de la Ley 31/1995, y vulnera el derecho que el sindicato demandante tiene, a través de los representantes de personal que obtuvo en el ámbito laboral, a intervenir en la elección de los Delegados de Prevención de acuerdo con dicho precepto. La Junta señala que según la jurisprudencia la elección no tiene porqué ser proporcional en relación con la distribución de

fuerzas en la representación legal de los trabajadores; pero una cosa es que no haya una obligación estricta de proporcionalidad y otra que no se pueda intervenir en la designación.

2- En cuanto a los Comités de Seguridad y Salud Laboral (Título II del Acuerdo), se establece que sus miembros son, también, designados por los Sindicatos, siempre que éstos tengan un 10 % o un 15%, según los casos, de representantes de personal en el ámbito correspondiente, considerando conjuntamente el personal funcionario y el

laboral. Sin embargo, la Ley 31/1995 dice claramente que el Comité de Seguridad y Salud "estará formado por los Delegados de Prevención". Luego no se puede impedir a los Delegados de Prevención del personal laboral, designados por y entre los representantes de dicho personal laboral, y por tanto con la intervención de los representantes de personal del sindicato recurrente, participar en los Comités de Seguridad y Salud; cosa que se impide con la actual regulación.

Esto no dice nada en contra de que los Comités de Seguridad y Salud Laboral puedan ser conjuntos para el personal funcionario y el laboral; simplemente quiere decir que no se puede impedir que en ellos participen los Delegados de Prevención del personal laboral. Bien clara está la idea de la Ley cuando da a la Administración General del Estado ciertas instrucciones sobre estos Comités conjuntos (art. 34.3.d), al indicar que formarán parte de los mismos "los Delegados de Prevención designados en dicho ámbito, tanto para el personal con relación de carácter administrativo o estatutario como para el personal laboral".

Así pues, todas las disposiciones que se acaban de mencionar del Pacto impugnado vulneran la Ley 31/1995 en lo relativo a los Delegados de Prevención del ámbito del personal laboral, y en cuanto a las posibilidades de intervención de dichos Delegados de Prevención en los Comités de Seguridad y Salud.

CUARTO.- Debemos seguidamente examinar la cuestión desde el punto de vista de la representación, mayor o menor, que el sindicato tiene en los órganos de representación del personal entre el personal funcionario (Delegados de Personal y Juntas de Personal); esto es, entre el "personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas" (D.A. 3.ª2 de la Ley 31/1995).

Hacemos el examen por separado porque en este punto, como ya señalábamos más arriba, la Ley 31/1995 establece ciertas normas especiales que deben hacer que nos planteemos si el Sindicato recurrente también tiene derecho en este ámbito a exigir, por ejemplo, que los Delegados de Prevención sean elegidos "de y entre" los representantes de personal, o a participar en todo caso en los Comités de Seguridad y Salud; o si, por el contrario, las normas especiales aplicables a dicho personal permiten el establecimiento de un sistema como el del Acuerdo, que sería aceptable en dicho ámbito.

Aclararemos antes de nada que las normas aplicables en concreto al "personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario" de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha son las que se mencionan en la D.A. 3.2 de la ley 31/1995 ; algunas de las cuales pertenecen al contenido común de la Ley, y aplicables por tanto en común con el personal laboral, y otras, que son las más relevantes a nuestros efectos, que son las que permiten a las Administraciones Públicas ciertas modificaciones respecto de la normativa general.

Pues bien, las normas que establecen especialidades para el caso de las Administraciones Públicas en relación con su personal funcionario son las siguientes:

- "El derecho de participación que se regula en este capítulo se ejercerá en el ámbito de las Administraciones públicas con las adaptaciones que procedan en atención a la diversidad de las actividades que desarrollan y las diferentes condiciones en que éstas se realizan, la complejidad y dispersión de su estructura organizativa y sus peculiaridades en materia de representación colectiva, en los términos previstos en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, pudiéndose establecer ámbitos sectoriales, y descentralizados en función del número de efectivos y centros" (art. 34.3, párrafo primero norma básica según D.A. 3.ª2.a).

- "Para llevar a cabo la indicada adaptación en el ámbito de la Administración General del Estado, el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) En ningún caso dicha

adaptación podrá afectar a las competencias, facultades y garantías que se reconocen en esta Ley a los Delegados de Prevención y a los Comités de Seguridad y Salud. b) Se deberá establecer el ámbito específico que resulte adecuado en cada caso para el ejercicio de la función de participación en materia preventiva dentro de la estructura organizativa de la Administración. Con carácter general, dicho ámbito será el de los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, si bien podrán establecerse otros distintos en función de las características de la actividad y frecuencia de los riesgos a que puedan encontrarse expuestos los trabajadores. (...) d) Con carácter general, se constituirá un único Comité de Seguridad y Salud en el ámbito de los órganos de representación previstos en la Ley de Órganos de Representación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que estará integrado por los Delegados de Prevención designados en dicho ámbito, tanto para el personal con relación de carácter administrativo o estatutario como para el personal laboral, y por representantes de la Administración en número no superior al de Delegados. Ello no obstante, podrán constituirse Comités de Seguridad y Salud en otros ámbitos cuando las razones de la actividad y el tipo y frecuencia de los riesgos así lo aconsejen" (art. 34.3 párrafo segundo; norma de aplicación subsidiaria según la D.A. 3.ª2.c).

- "Igualmente, en el ámbito de las Administraciones públicas se podrán establecer, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención y acordarse que las competencias que esta Ley atribuye a éstos puedan ser ejercidas por órganos específicos" (art. 35.4 párrafo tercero, norma básica según la D.A.).

Pues bien, a nuestro juicio, el análisis de las anteriores normas permite concluir que, aunque en relación con el personal funcionario y estatutario la Administración tiene unas facultades de configuración de la participación y representación en salud laboral especiales y superiores a las que tiene en relación con el personal laboral, las mismas no llegan tan lejos como para impedir la aplicación de ciertos principios que han sido conculcados en el Pacto impugnado.

Así, lo primero que hay que plantearse es si la Ley permite que los Delegados de Prevención no sean elegidos ni por los representantes del personal y entre ellos, ni por los trabajadores, que es la regla general de la Ley. Y entendemos que no lo permite, pues cuando la Ley señala en el párrafo tercero del punto 4 del art. 35 que "Igualmente, en el ámbito de las Administraciones públicas se podrán establecer, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención y acordarse que las competencias que esta Ley atribuye a éstos puedan ser ejercidas por órganos específicos", no hace sino remitir a los órganos de negociación propios de los funcionarios las dos posibilidades que acaba de regular en los dos párrafos anteriores (no por nada comienza el párrafo con el adverbio "igualmente"); y una de las condiciones de tales alternativas es, como ya vimos, que los Delegados de Prevención en todo caso sean elegidos por los representantes de personal o por los propios trabajadores, lo que no se cumple en el Pacto.

El segundo punto a aclarar es si las normas especiales de la Ley previstas para los funcionarios y el personal estatutario permiten que los representantes de los trabajadores en los Comités de Seguridad y Salud Laboral sean designados por los sindicatos con una determinada representación, en lugar de que tales representantes sean, sencilla y directamente, los propios Delegados de Prevención elegidos en el ámbito correspondiente. La conclusión, nuevamente, es negativa, si se observa que cuando la Ley da normas para la adaptación en el marco de la Administración General

del Estado (normas de aplicación, por vía subsidiaria, a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, D.A. 3.ª2.c.) establece claramente dos normas mínimas: 1.ª- En ningún caso la adaptación podrá afectar a las competencias y facultades que se reconocen en esta Ley a los Delegados de Prevención, y una de ellas es participar en los Comités de Seguridad y Salud Laboral; y 2.ª- Cuando alude a los Comités de Seguridad y Salud (art. 34.3 párrafo segundo, d) deja claro que estarán integrados por los Delegados de Prevención designados en el ámbito correspondiente, tanto para el personal con relación de carácter administrativo o estatutario como para el personal laboral.

De este modo, vemos como el Acuerdo es también ilegal en este punto, y hurta a los representantes de personal que el sindicato recurrente, u otros distintos de los determinados en el Acuerdo, puedan tener en el ámbito funcional, de la posibilidad de intervenir en la designación de Delegados de Prevención y, a través de éstos, en su caso, participar en los Comités de Seguridad y Salud Laboral".

Segundo.—El primer motivo, entre los dos admitidos por la Sección Primera de esta Sala, es el articulado como segundo por la recurrente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por supuesta infracción por la sentencia recurrida, de los artículos 35, apartados 2 y 4 de la ley de Prevención de Riesgos Laborales en relación con los artículos 3 y Disposición Adicional Tercera de la misma, y el artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Pues bien dicho motivo ha de ser desestimado haciendo propios los acertados razonamientos de la sentencia recurrida y como sostiene la parte recurrida el Pacto anulado por la sentencia dejaba al sindicato recurrente, que tenía la representación legal en el ámbito del personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, al margen de la posibilidad de defender y representar a dicho personal en materia de prevención de riesgos laborales, por lo que la interpretación que hace la sentencia, al analizar los artículos 34 y 35 de la ley de Riesgos Laborales es correcta, en cuanto limita la posibilidad de que la Administración para su ámbito disponga otra forma de selección de los delegados de prevención, al personal funcionario y estatutario, pero no al laboral, que se regirá por su normativa propia laboral.

Lo mismo cabe decir del motivo segundo, articulado igualmente al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la ley jurisdiccional y al que da respuesta el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, cuya tesis comparte esta Sala, sin que se aprecie la vulneración alegada de los artículos 35.4 y 34.3 de la ley de Prevención de Riesgos Laborales. Antes al contrario, del artículo 35.4 queda claro que aun cuando los Convenios Colectivos puedan establecer otros sistemas de designación de los delegados de prevención, ello será siempre que se garantice que la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propuso trabajadores.

Tercero.—Que en consecuencia no procede dar lugar al presente recurso de casación y procede la imposición de las costas procesales a la recurrente, a tenor del artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, hasta la cantidad máxima de 2000 euros.

FALLAMOS

No ha lugar al casación número 1354/2011, interpuesto el Procurador Don Francisco Miguel Velasco Cuellar, en representación de la Junta de Castilla la Mancha, interpuesto contra la Sentencia de 24 de noviembre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, que se anula y se deja sin efecto, con expresa condena en las costas procesales, en los términos del último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr.
Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera
del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico