

POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA EXPERIENCIA ITALIANA

Francisco Trillo Párraga

Prof. Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UCLM)

1. Políticas de austeridad y negociación colectiva en el sector público. 2. Soluciones constitucionales a la afectación de la negociación colectiva y de la libertad sindical: la Sentencia del Tribunal Constitucional italiano 178/2015. 2.1. El autoritarismo del Ejecutivo frente a las decisiones judiciales "sedicentes". 3. Fundamentos jurídicos para la defensa de la negociación colectiva en el sector público. 4. El contenido constitucional de la negociación colectiva en Italia, también en tiempos de crisis y la importancia de las fuentes supranacionales de regulación.

1. POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Desde el año 2010 se asiste en los países periféricos de la Unión Europea a la puesta en marcha de una batería de reformas estructurales como hipotética garantía de pago frente a los acreedores que prestaron dinero a aquellos países afectados por la llamada deuda soberana. Todo ello inscrito en un marco pseudo-regulatorio¹, aunque de una eficacia jurídica sin precedentes, en el que las políticas de austeridad y de devaluación interna se han erigido en la única vía de gestión de la crisis, presentada como un mal necesario que la ciudadanía debe aceptar con madurez frente a visiones y propuestas alternativas que tildan a aquéllas como instrumentos de dominación y sufrimiento de las mayorías sociales².

En el ámbito más específico de las relaciones laborales en el sector privado, con carácter general para estos países, se ha señalado una vía de recuperación de la economía en la que el trabajo ha de degradarse social y económicamente en el ámbito nacional como condición necesaria para permitir a las empresas ganar competitividad en el exterior. Con independencia de los resultados concretos en los diferentes países afectados por este tipo de políticas³, la propuesta obliga desde el punto de vista de la distribución del poder regulatorio de las relaciones laborales a un proceso de recentralización en el que la norma heterónoma, la mayor parte de las veces constituida desde el poder ejecutivo a través de *decretos*

¹ Así, BAYLOS, A., CASTELLI, N. y TRILLO, F., *Negociar en crisis. Negociación colectiva en los países del Sur de Europa*. Bomarzo, 2014, pp. 31 y ss.

² Una reedición europea de la versión británica *There is no alternative*.

³ OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2013*. Ginebra, 2014.

presidenciales, se impone con un intenso autoritarismo a la norma autónoma colectiva e individual. No se trata, por lo demás, de una mera cuestión técnica sino que, como se ha ido poniendo de manifiesto con el paso de las sucesivas reformas laborales con ocasión de la crisis, dicha apuesta encierra una decidida acción política contra el sujeto colectivo de representación de los intereses de los trabajadores: las organizaciones sindicales. Dicha ofensiva política no se ha producido solo a través del desprecio y el ataque directo a los Sindicatos, sino que se ha acudido a la negociación colectiva para desde allí presentar a aquél como un sujeto ineficaz que retarda el crecimiento económico.

En lo que al sector público atañe, la preocupación casi obsesiva por la reducción del déficit público y por el equilibrio presupuestario ha despertado una hostilidad normativa contra la negociación colectiva, motivada según sus promotores por la ineficacia de esta fuente de regulación para hacer frente a la grave situación económica que se atraviesa en el momento actual. Obviamente, el envoltorio de dichos planteamientos se desprende de cualquier consideración de aquella situación por la cual en buena medida la deuda pública de ciertos países se ha visto acrecentada exponencialmente como consecuencia de la conversión de deuda privada en deuda pública, proveniente fundamentalmente del sector financiero⁴. La negociación colectiva en el sector público se ha presentado por sus detractores como una rémora que le impide formar parte de las fuentes que pueden atajar la grave situación económica y financiera de los países periféricos de la Unión Europea. De este modo, una vez más, los ejecutivos han intervenido normativamente cortocircuitando a la negociación colectiva, a la libertad sindical en definitiva, para intervenir sobre espacios clásicamente reservados a la norma paccionada que, en última instancia, tendrían como finalidad entre otras la distribución más equitativa de las cargas derivadas de la crisis económica.

En unas ocasiones, esta intervención autoritaria del ejecutivo sobre la negociación colectiva se ha dirigido al ámbito del salario de los empleados públicos para “congelar”, como en los casos de Italia y Portugal, o “recortar”, en el caso de España, los emolumentos de los servidores públicos como medida de contención del gasto público y fundamentalmente como mecanismo para asegurar el equilibrio presupuestario en las distintas Administraciones Públicas. En otras ocasiones, la eficacia de la negociación colectiva se ha dejado al albur de la decisión de los distintos órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, como significativamente previó el RD-Ley 20/2012 en el ordenamiento jurídico español⁵, generando una suerte de contraposición artificiosa entre los niveles

4 Situación que se arrastra hasta el día de hoy donde buena parte del incremento de la deuda en países como España ha tenido como origen la financiación a terceros. Para un análisis más detallado, véase LABORDA, J., “A vueltas con las reestructuración de la deuda”, en <http://vozpopuli.com/blogs/6339-juan-laborda-a-vueltas-con-la-reestructuracion-de-la-deuda> (14-09-2015).

5 Cuyo art. 7 modificó el art. 32 de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público en el siguiente sentido: “Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una

de protección de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo y la recuperación económica.

Este proceso, descrito sucintamente, ha provocado una espiral de degradación de las condiciones de trabajo y empleo en el sector público que ha terminado por afectar a la calidad de la prestación de los distintos servicios públicos, poniendo de manifiesto aquella relación inescindible entre condiciones de trabajo y empleo y calidad de los servicios públicos. Llevada a cabo esta degradación de los servicios públicos, golpeando duramente su sentido socio-político y afectando sensiblemente al principio de igualdad, se ha asistido a una segunda fase donde la gestión pública de dichos servicios se pretende colocar como causa primera de la deficiente calidad de los servicios públicos. Todo ello, con el objetivo último de ofrecer nuevos campos de negocio al sector privado, y dentro de éste a determinadas conglomerados empresariales cuya connivencia con el poder político ha arrojado en numerosas ocasiones importantes escándalos de corrupción⁶.

En este marco, diferentes mecanismos de defensa de la negociación colectiva y de la libertad sindical se han puesto en marcha destacando en este trabajo aquellos que tienen que ver con el uso de todos aquellos aspectos constitucionales que ofrecen vías de reversión a la situación creada bajo el pretexto de la crisis, así como el recurso a fuentes de carácter supranacional en un espacio como el europeo donde las normas internacionales eran miradas con cierto desdén por el más bajo nivel de protección que ofrecían a los ciudadanos europeos. Para ejemplificar estas resistencias y el buen uso y recurso de las normas constitucionales y de las fuentes de regulación supranacionales se ha escogido un reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional italiano que, a nuestro juicio, representa excelentemente no solo el proceso experimentado por la negociación colectiva en el sector público, sino también las posibles vías de reversión del ataque furibundo padecido por aquélla y por las organizaciones sindicales.

2. SOLUCIONES CONSTITUCIONALES A LA AFECTACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE LA LIBERTAD SINDICAL: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO 178/2015

El caso que, en efecto, plantea la Sentencia del Tribunal Constitucional italiano 178/2015, de 23 de julio, muy similar a otras experiencias normativas desarrolladas en otros ordenamientos jurídicos como el español o el portugués, parte

alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación”.

⁶ En este sentido, CASTELLI, N. y TRILLO, F., “Relaciones público-privado o la privatización del interés general”, en GARCÍA, J. y TRILLO, F. (Coordinadores), *En defensa de lo común*. Bomarzo-Malabá, 2014, pp. 122 y ss.

del análisis constitucional de aquella normativa basada en la extraordinaria y urgente necesidad de intervenir sobre los salarios de los empleados públicos como instrumento de contención del déficit público y del equilibrio presupuestario. Todo ello, con una fuerte afectación de la negociación colectiva y, por ello, de la libertad sindical.

En efecto, el *Decreto-legge* 78/2010, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de estabilización financiera y de competitividad económica y el *Decreto-Legge* 98/2011, de consolidación de las medidas de racionalización y contención del gasto público en materia de empleo público para los años 2011–2013, contenían una serie de limitaciones a la negociación colectiva en el sector público destinadas a la “congelación” de las retribuciones de los empleados públicos y, por tanto, con una severa limitación a la negociación colectiva en este ámbito, como medida que contribuyera a la recuperación del equilibrio presupuestario y financiero. Dicha limitación, prevista inicialmente para el trienio 2010–2012 se prorrogó unilateralmente hasta el 31 de diciembre de 2014⁷ y posteriormente hasta 31 de diciembre de 2015, permitiendo a la negociación colectiva desde 2013 desarrollar únicamente su parte normativa pero no económica. Del mismo modo, el Gobierno italiano emanó varios reglamentos que afectaron entre otras cuestiones a la indemnización por *vacanza contrattuale*, instituto jurídico destinado a incentivar la renovación del convenio colectivo que prevé la actualización automática del salario, en nuestro caso de los empleados públicos, cuando después de un determinado período de tiempo las partes no hubieran alcanzado un acuerdo⁸. Así mismo, introdujo ulteriores medidas de reducción del gasto público relacionadas con la promoción profesional, concediendo a ésta únicamente efectos jurídicos y no económicos sin posibilidad de recuperar el correspondiente incremento económico.

Esta normativa fue cuestionada desde el punto de vista constitucional por diversas organizaciones sindicales, como se detallará más adelante, en los Tribunales ordinarios de Roma y Ravenna, cuyos jueces entendieron que resultaba del todo conveniente plantear sendos recursos de constitucionalidad respecto de las normas citadas *supra*. El objetivo declarado de los actores en este litigio era el de recuperar las negociaciones para la renovación de los convenios colectivos, entendiendo ilegítimo desde el punto de vista constitucional la normativa que había “congelado” los salarios de los empleados públicos y que habían impedido la negociación colectiva no solo durante el trienio 2010–2012, sino también durante los años 2013, 2014 y 2015, vulnerando de este modo el art. 39.1 Constitución Italiana –CI, en adelante–. El marco en el que se inserta este tipo de

7 Introducido a través del d.P.R. 122/2013, de 4 de septiembre, en materia de prórroga del bloqueo de la negociación colectiva y de los mecanismos de actualización automática del salario de los empleados públicos.

8 Reglamentos que modifican lo previsto en el art. 17.2 de la Ley 400/1988, de 23 de agosto y que prevén su inaplicación para el período 2015–2017.

medidas que afectan a los derechos retributivos de los empleados públicos, pero también a derechos fundamentales como el de negociación colectiva y libertad sindical, es el de la necesidad de alcanzar un equilibrio presupuestario que mantiene una fuerte dimensión constitucional *ex art.* 81 CI, donde resulta inevitable adoptar planificaciones presupuestarias que trasciendan el año natural.

Los jueces remitentes, tanto el de Roma como el de Ravenna⁹, argumentaron que la suspensión de la negociación colectiva implica una interrupción de los procesos negociales que tienen como objetivo asegurar la relación de proporcionalidad entre trabajo y retribución, afectando en este sentido no solo el derecho de negociación colectiva contenido en el art. 39.1 de la CI, sino también de los arts. 35.1 y 36.1 CI. El planteamiento del recurso en ambos casos coincide en señalar cómo estos hechos apenas descritos podrían haber afectado también al principio de igualdad entre ciudadanos y el deber de solidaridad política, económica y social (arts. 2 y 3.1 CI), ya que tales sacrificios no pueden dejar de gravarse a la entera comunidad y no solo a los empleados públicos (arts. 53 y 2 CI). En este sentido, ambos Tribunales recuerdan que la afectación al derecho de negociación colectiva y, por tanto, al de libertad sindical resultan más intensos como consecuencia de excluir la posibilidad de recuperación de la pérdida salarial a través de la propia negociación colectiva.

El planteamiento de las demandas antes los Tribunales mencionados, por parte de la *Federazione dei lavoratori pubblici*, la *Federazione GILDA-UNAMS* perteneciente a la *Confederazione autonoma dei dirigente, quadri e direttivi della pubblica amministrazione* y de la *Confederazione indipendente sindacati europei* en el caso de Roma y de la *Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori* en el caso de Ravenna, resulta muy rica y variada en sus planteamientos haciendo acopio de las diferentes normativas nacionales, europeas e internacionales que a su juicio se han visto trasgredidas por la acción del Ejecutivo italiano.

De este modo, en primer lugar, los demandantes entienden que estos hechos forman parte del principio democrático y participativo que permea la Carta constitucional lamentando profundamente haber sido obviados como actores legítimos con los que haber procedido a los pertinentes ajustes retributivos a la luz de la crisis económica, en modo tal de impedir que la los efectos de la crisis recaigan sobre los trabajadores más débiles. Además la *Federazione GILDA-UNAMS* plantea que hacer recaer una buena parte de los sacrificios económicos-retributivos sobre los empleados públicos supone un elemento de discriminación, ya que el sector privado no se ha visto afectado por este tipo de medidas,

⁹ En el caso del Tribunal de Ravenna el objeto del litigio presentado por los demandantes subraya con mayor énfasis la importancia de la relación entre la cantidad y calidad del trabajo y la retribución, llegando a solicitarse en este caso una indemnización por la vulneración del art. 36.1 CI, añadiendo un argumento más para reforzar dicha vulneración como es la disminución de empleados públicos como consecuencia del bloqueo legislativo de la tasa de reposición (*turn over*).

pero también porque en el seno del empleo público se han producido notables excepciones como por ejemplo con los empleados públicos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Bomberos.

Más allá de los derechos implicados en el ámbito estatal, se destaca por parte de los demandantes cómo también han sido vulnerados derechos regulados en el ámbito comunitario, señaladamente la Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo sobre información y consulta de los trabajadores. Por otra parte, a juicio de la parte actora se ha producido una vulneración del art. 6 de la Carta Social Europea, así como los arts. 27 y 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este mismo sentido, se recuerda que la invasión de la ley sobre la negociación colectiva produce un efecto distorsionador en materia de proporcionalidad entre el trabajo desarrollado y la retribución percibida por el trabajador y que ésta es una cuestión que ha de relacionarse con la jurisprudencia de la Tribunal Europea de Derechos Humanos (Sentencia de 7 de junio de 2011, *Caso Agrati et altri versus Italia*).

Por su parte, la CSE añadió además de los elementos normativos destacados anteriormente que, a su juicio, existe además una afectación inaceptable desde el punto de vista jurídico del Convenio OIT nº 154, relativo a la protección del derecho de organización y determinación de las condiciones de trabajo y empleo en el empleo público, entendiéndose vulnerado el derecho de libertad sindical al no haberse respetado los principios de excepcionalidad, transitoriedad y no arbitrariedad como criterios que permitirían a la ley imponerse a la negociación colectiva. Y ello, admitiendo los actores que la negociación colectiva en el sector público puede limitarse como consecuencia directa de ciertas exigencias financieras de carácter general y de los recursos disponibles (art. 47 Decreto legislativo 165/2001), sin que tal situación pueda prolongarse indefinidamente por un período de tiempo tan largo y con carácter indefinido. Quiere ello decir, por tanto, que las organizaciones sindicales demandantes no ponen en tela de juicio las acciones emprendidas por el Ejecutivo italiano en materia de retribución de los empleados públicos, sino la decidida apuesta por obviar su contribución como actores legítimos de cara a asegurar, entre otros objetivos, los intereses y derechos de los trabajadores con un salario más bajo.

2.1. EL AUTORITARISMO DEL EJECUTIVO FRENTE A LAS DECISIONES JUDICIALES "SEDIENTES"

La relación entre el poder ejecutivo y el poder judicial se ha visto enturbiada, durante este período de emanación de normativa de la excepcionalidad, como consecuencia de la labor desarrollada por los diferentes Tribunales, cuando éstos han contrariado de alguna manera las decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Se trata de un tipo de conducta que se constituye en un rasgo común en el

ámbito de los países afectados por las políticas de austeridad, caracterizado por un autoritarismo agresivo del Ejecutivo que cuestiona todas aquellas decisiones judiciales que impiden y corrigen ciertos desmanes jurídicos de aquél¹⁰. Dicha desconfianza se presenta por parte del Gobierno, italiano y no sólo, como una suerte de resistencia política que en alianza con otros sectores tratarían de desacreditar la función desarrollada por jueces y tribunales.

En el caso de la sentencia que aquí se comenta existen algunos ejemplos de este particular diálogo que, a nuestro juicio, no conviene pasar por alto dadas las concomitancias con otros ordenamientos jurídicos, señaladamente con el caso español. O lo que viene a ser lo mismo, existe una tendencia expansiva y autoritaria de los Ejecutivos a controlar tanto el poder legislativo como el poder judicial, sometiendo a grandes tensiones al principio democrático que se intenta preservar a través de la separación de poderes del Estado.

En efecto, la defensa del Estado, en la sentencia que ocupa este trabajo, imputa a los jueces remitentes no haber ofrecido una argumentación suficientemente convincente desde el punto de vista técnico como para acudir al recurso de constitucionalidad, dejando entrever posibles intereses espurios de dichos jueces relacionados con sus preferencias políticas¹¹. A este respecto, resulta igualmente destacable, cómo a juicio del Abogado General del Estado los jueces remitentes deberían haber ponderado con mayor ahínco la posibilidad de una interpretación constitucionalmente orientada a tomar en consideración el estado de emergencia en el que se incardinan las medidas legislativas descritas. Y ello en base al entendimiento del Abogado del Estado de que aquellas medidas toman como objetivo únicamente la contención del gasto público, limitándose a imponer una contribución equitativamente distribuida entre los componentes del aparato público sin que ello pueda entenderse como una posible vulneración del principio de proporcionalidad entre la retribución recibida y el trabajo desarrollado. De esta forma, el Abogado del Estado plantea una cuestión de hondo calado jurídico relacionado con el carácter técnico o político de las decisiones judiciales, cuando éstas nos son acordes con los planteamientos del Gobierno. Es decir, el silogismo que introduce el Abogado del Estado encierra un mensaje sobre el carácter político de toda decisión judicial que no consienta –o module– el desarrollo de las medidas de austeridad introducidas por el poder público.

El otro argumento sostenido por el Abogado del Estado, muy relacionado con el anterior, tiene que ver con la negación por parte de aquél de cualquier interés por parte de las organizaciones sindicales recurrentes, al entender la defensa del Estado que las cuestiones que se analizan no se encuentran relacionadas no con el interés de los trabajadores, ni con el del propio Sindicato, pues en defi-

10 De sobra conocidas fueron las declaraciones de la Ministra española de Empleo, Fátima Báñez, donde aseguraba que desconfiaba más de los jueces que de los “hombres de negro”.

11 Según reza en la denominada *Memoria integrativa*, de 29 de mayo de 2015.

nitiva según este planteamiento se trata de medidas que se dirigen a contener el gasto público como instrumento que asegure el equilibrio financiero como parte del interés general. Llama poderosamente la atención que en su intento de defensa de la adecuación constitucional de la congelación de los salarios de los empleados públicos y de la negociación colectiva, el Abogado del Estado niegue cualquier relación de este tipo de políticas con los intereses de trabajadores y organizaciones sindicales. Valdría afirmar en este punto que el Abogado del Estado define el interés de las partes no tanto por los derechos afectados cuanto por los fines perseguidos, dando pábulo a la idea que lo que realmente importa son los fines con independencia de la validez de los instrumentos dispuestos. De este modo, el Abogado General del Estado parece tachar a dichas organizaciones sindicales de un cierto oportunismo político que los jueces remitentes no solo no han tomado en consideración, sino que además han estimulado a pesar de la inadmisibilidad de algunos de los recurrentes como legitimados para interponer tal recurso.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA DEFENSA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

El Tribunal Constitucional italiano¹² analiza por separado cada una de las cuestiones planteadas por los Tribunales de Roma y Ravenna, comenzando por aquél que tiene que ver con la presunta vulneración de los arts. 53 y 2 CI al no haberse respetado una proporcionalidad y progresividad de la capacidad contributiva en relación con el principio de solidaridad en el objetivo de sostener económicamente el gasto público. A este respecto, el Tribunal Constitucional recuerda que dicho planteamiento parte de un presupuesto erróneo, ya que el mecanismo previsto en las normativas analizadas no impone un sacrificio de carácter tributario¹³. Y ello porque los elementos caracterizadores de la prestación tributaria no concurren en este caso al no haber existido una ley dirigida a la reducción patrimonial del sujeto pasivo desvinculada de cualquier relación de carácter sinalagmático, y porque no existe una finalidad de sufragar el gasto público sino de contenerlo con el objetivo de fondo del equilibrio financiero y al competitividad económica.

En segundo lugar, se analiza la posible conculcación de la Carta constitucional en relación con una injustificada disparidad de trato entre empleados públicos y trabajadores adscritos al sector privado, así como una posible discriminación en el seno de los empleados públicos al haber descartado a determinados empleados públicos del campo de aplicación de las medidas de austeridad aquí descritas. A juicio del Tribunal Constitucional, los jueces remitentes, en el planteamiento de esta cuestión, no han tomado en consideración la diversidad de

12 La magistrada ponente de esta sentencia ha sido Silvana Sciarra.

13 Con referencia directa a una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, el FJ 4º de la STC 70/2015.

estatutos jurídicos dentro de los empleados públicos comparando categorías desiguales de trabajadores¹⁴, incluso en lo atinente a la extensión de la negociación colectiva para algunos trabajadores dependientes de las Administraciones Públicas. Del mismo modo, recuerda el Tribunal que el trabajo público y el trabajo privado no pueden ser “en todo y para todo asimilables”¹⁵, particularmente en lo que se refiere a la extensión de la negociación colectiva a los distintos trabajadores. Por ello, entiende el Tribunal que cualquier valoración comparativa entre empleados públicos y trabajadores del sector privado o entre los distintos tipos de empleados públicos resulta del todo imposible a los efectos de decidir una posible vulneración del art. 3.1 CI, vista la exclusión en muchos casos de la ordenación de dichas relaciones en base a la lógica contractual.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional aborda la interesante cuestión de la posible afectación constitucional del derecho a una retribución proporcional en relación con la cantidad y calidad del trabajo prestado. A este respecto, el Tribunal recuerda con carácter previo al análisis previo del caso aquí analizado que cabe la modulación temporal del derecho de negociación colectiva de los aspectos retributivos en situaciones excepcionales y eminentemente transitorias cuando lo que se encuentra en juego es la salvaguardia de superiores intereses generales. Estas características obligan, según el Tribunal a examinar caso por caso sin que se pueda trazar una jurisprudencia aplicable a todas las situaciones en las que la negociación colectiva se vea limitada.

En el caso concreto se debe examinar el resultado de la confrontación entre, por un lado, el derecho a una retribución proporcional a la cantidad y calidad del trabajo en relación con la capacidad de las organizaciones sindicales de negociar dicho extremo y, por otro, con el “interés colectivo de contención del gasto público”, que debe ser modulado adecuadamente “en un contexto de progresivo deterioro de los equilibrios de la finanza pública”¹⁶. De este modo, se afirma que el sistema de negociación colectiva en el sector público alberga un carácter dinámico que debe contemplar necesariamente la planificación de los gastos, en nuestro caso de carácter retributivo, en relación con la planificación y equilibrio presupuestario. Además, dichos principios de programación y de equilibrio presupuestario en la mayoría de ocasiones trascienden el ciclo anual presupuestario y se ven necesitadas de planificaciones plurianuales para que su contenido pueda ser lo más eficaz posible, rindiendo por tanto inadecuadas, a los efectos de programación y equilibrio presupuestario, las programaciones anuales. Es por ello, que la normativa de gestión de la crisis basada en la contención del

14 Entre otras, FJ 13º STC 310/2013.

15 Entre otras, SSTC 146/2008 y 120/2012.

16 El Tribunal se encarga de señalar cómo esta línea jurisprudencial es muy anterior a la irrupción de la crisis económica del año 2008, haciendo referencia a la STC 361/1996. Eso sí, según afirma el propio Tribunal, hoy con una carácter más estricto a la vista de la introducción en la Constitución italiana de la obligación del equilibrio presupuestario después de la modificación experimentada en el art. 81 CI *ex* Ley 1/2012, de 20 de abril.

gasto público cuya proyección, como es el caso, se prolonga durante tres o más años resulta adecuada desde el punto de vista constitucional.

Así las cosas, la negociación colectiva en el sector público aparece igualmente sometida a una dimensión programática, tanto en su parte normativa como en su parte económica. En lo que a nuestro estudio atañe, es la ley la que determina el importe económico máximo destinado a la renovación de los convenios colectivos en el empleo público, tomando en consideración tanto la concreta situación económica y financiera como la situación salarial de los empleados públicos. En el caso descrito por la STC 178/2015, el Tribunal Constitucional se sirve, para determinar la razonabilidad de la medida y la proporcionalidad de la misma, de sendos informes sobre, en primer lugar, la situación económica¹⁷ y, en segundo lugar del nivel salarial de los empleados públicos, que en el caso italiano arrojaba como resultado que en los últimos diez años los salarios de los empleados públicos se ha visto sensiblemente incrementados respecto al sector privado¹⁸.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional ha declarado que el carácter general de las previsiones normativa contenida en el *Decreto-legge* 78/2010 “responde a las exigencias de gobernar una partida importante del gasto público, que había experimentado un incremento incontrolado, superando el incremento de las retribuciones en el sector privado”.

No obstante, entrando ya a analizar el núcleo duro del fallo en relación con el derecho de negociación colectiva y de libertad sindical, el Tribunal Constitucional parte de la situación por la cual desde el año 2010 hasta la fecha se ha ido prorrogando el bloqueo a la negociación colectiva en los términos ya analizados. Este hecho a ojos del Tribunal Constitucional implica una evidente violación del derecho de libertad sindical, pues no resulta razonable ni proporcional la limitación de un derecho fundamental *sine die*, a la vista del carácter estructural que han adquirido las distintas normativas que introducen las políticas de austeridad.

El carácter estructural de las medidas y la consecuente violación del derecho de la autonomía negocial no se pueden excluir solo porque durante el bienio 2013–2014 se ha consentido el desarrollo de la negociación colectiva en su vertiente estrictamente normativa –no económica–. En palabras del Tribunal Constitucional italiano “la negociación (colectiva) debe poder expresarse plenamente sobre todo aspecto relacionado con la determinación de las condiciones de trabajo, que tienen que ver ineluctablemente con aquella parte económica”.

En suma, el carácter sistemático de la suspensión del derecho de negociación colectiva implica, pues, una afectación irrazonable de la libertad sindical (art. 39.1 CI), indisolublemente conectada con otros valores relevantes constituciona-

17 En el caso italiano obtenida del informe semestral de la Agencia de Representación de la Administración Pública, junio de 2010.

18 Informe elaborado por la Comisión de Equilibrio Presupuestario (Quinta Reunión), de 16 de junio de 2010.

les como la exigencia de la distribución racional de los recursos y el control del gasto en el contexto de una programación financiera coherente (art. 81.1 CI).

4. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ITALIA, TAMBIÉN EN TIEMPOS DE CRISIS Y LA IMPORTANCIA DE LAS FUENTES SUPRANACIONALES DE REGULACIÓN

Lo visto hasta este momento nos conduce necesariamente a realizar una suerte de recapitulación del contenido constitucional del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva, advirtiendo de forma destacada la contribución que las fuentes supranacionales a estos efectos. Además, interesa subrayar la naturalidad y normalidad con la que el Tribunal Constitucional italiano utiliza y maneja dichas fuentes, colocando al ordenamiento jurídico italiano en diálogo abierto con aquellas fuentes y, por tanto, con el resto de ordenamientos jurídicos signatarios de dichas fuentes supranacionales.

Sin embargo, con carácter previo al análisis de los que las distintas normativas supranacionales han contribuido a este caso concreto, conviene detenerse en las principales conclusiones que avanza la decisión del Tribunal Constitucional italiano.

Así cabe destacar cómo la aparición de intereses generales superiores como puedan ser el control del gasto público y del equilibrio financiero pueden incidir condicionando el funcionamiento y alcance de la negociación colectiva en el sector público, incluso por períodos superiores al año natural como reflejo de la especialidad de la negociación colectiva en el sector público y de la planificación y equilibrio financiero que exigen programaciones plurianuales. Sin embargo, dicha situación debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, arrojando como resultado más destacable que la prórroga año tras año de las limitaciones del derecho fundamental de libertad sindical a través de la afectación de la negociación colectiva no resulta admisible desde el punto de vista constitucional. Y ello con base en la consideración de que una limitación temporal de la negociación colectiva, es decir de la libertad sindical, desde el punto de vista económico puede operarse en situaciones como la actual de crisis a través de la imposición de la ley sobre la negociación colectiva. Pero, de ningún modo, dicha afectación puede producirse de forma indefinida en el tiempo, puesto que un comportamiento de tal tipo alteraría, no solo el contenido de este derecho fundamental, sino la propia configuración política y social de un ordenamiento jurídico como el italiano donde las organizaciones sindicales y la negociación colectiva despliegan una función de ordenación de las relaciones laborales y una función institucional de representación de los intereses socioeconómicos de los trabajadores. Dicho de otro modo, no resulta constitucionalmente admisible, al menos en el caso italiano, la existencia de normas que de forma indefinida afectan severamente el funcionamiento y alcance de la negociación colectiva.

Resulta llamativo cómo en situaciones semejantes, como es el caso español donde dicha función institucional aparece recogida en la propia Constitución (art. 7 CE), el debate operado a través de la intervención del Tribunal Constitucional español solo haya girado en torno a la relación jerárquica entre la ley y el convenio colectivo, desechando debates jurídicos de gran relevancia política como el deber de la ley de garantizar la fuerza vinculante de los convenios colectivos o la afectación del art. 7 CE como consecuencia de relegar la libertad sindical a un derecho fundamental que en tiempos de crisis cabe limitar sin ningún tipo de consideración jurídica ulterior y con carácter indefinido¹⁹.

En lo que a la importancia de las fuentes de regulación supranacional se refiere, debe poner de relieve la preponderancia que éstas están adquiriendo en estos momentos de crisis económica y de excepcionalidad social. O lo que es lo mismo, se asiste a un proceso donde, desde un punto de vista material, la regulación supranacional aparece revalorizada en el juego y jerarquía de las fuentes del Derecho como consecuencia de las correcciones y límites que ofrece a las desviaciones en materia de derechos sociales y económicos la acción de los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales. Pero también, este fenómeno pone en evidencia la acción degradadora en términos de derechos a la que se asiste en el espacio de la Unión Europea. Repárese en que uno de los principales motivos del sentimiento *eurocentrista* tenía –y tiene– que ver con el mayor nivel de protección en materia de derechos sociales que ofrecían en términos globales las diferentes regulaciones nacionales y comunitarias.

Una vez más, la STC italiano 178/2015 resulta un ejemplo excelente de la importancia de las fuentes de regulación supranacional, cuyo uso resulta siempre más necesario.

De este modo, la violación del derecho de libertad sindical declarada en el caso aquí analizado ha encontrado un refuerzo inestimable en la aplicación de los Convenios 87, 98 y 151 (OIT) al poner en relación el derecho de libertad sindical con el nexo funcional de su ejercicio colectivo como constituye la negociación colectiva. Por tanto, la interpretación de la fuente constitucional se liga sincrónicamente con la evolución de las fuentes supranacionales. Hecho éste de una potencialidad política todavía por descubrir.

Del mismo modo, se puede afirmar que dicha solución encuentra apego en la relación de mutua implicación entre la libertad sindical y la negociación colectiva reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al interpretar el art. 11 CEDH, especialmente en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008 (*Demir y Baykara versus Turquía*), que precisamente tuvo que ver con el derecho a negociar convenios colectivos en el empleo público.

¹⁹ Por tanto, no solo se trata de la frustración que ha producido la actuación del Tribunal Constitucional español, sino la incapacidad de que se lleve a cabo un debate lo más sincero posible respecto del papel de los Sindicatos en la fórmula Estado social, democrático y de Derecho. Además, por su puesto, de dar pábulo a aquella idea de la contingencia, por obsoletos, de aquéllos.

Este mismo Tribunal ha tenido la ocasión de subrayar, a propósito del examen de la reducción de las pensiones en Portugal, la exigencia de un “justo equilibrio” entre las exigencias derivadas del interés general de la comunidad y los requisitos de protección de los derechos fundamentales del individuo cuya clave de interpretación se encuentra precisamente en la limitación temporal de tales medidas que afectan derechos fundamentales²⁰.

Por su parte, la Carta Social Europea reconoce el derecho a negociar convenios colectivos sin que quepa una limitación irrazonable y desproporcionada que se prolongue en el tiempo de forma indefinida. Así como el art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que hoy alberga el mismo valor jurídico que los propios Tratados desde su entrada en vigor el 13 de diciembre de 2007, fecha del Tratado de Lisboa.

Por último, se debe recordar cómo el art. 152.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce y promociona el papel de las partes sociales y favorece el diálogo entre las mismas, dentro del respeto de su autonomía. Hecho normativo éste que evidencia la contraposición existente de dos regulaciones a nivel comunitario que co-existen de forma contradictoria y conflictiva sin que se haya producido una derogación formal de aquellas bases comunitarias existentes con carácter previo a la irrupción de la crisis y a la regulación derivada de la nueva gobernanza económica. Es ésta una materia a la que prestar especial interés, ya que como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional italiano existen espacios de actuación que pasan ineluctablemente por adecuar la normativa resultante de la crisis económica con las diferentes Constituciones nacionales, pero también con aquella normativa supranacional referida en este trabajo.

20 Sentencia de 8 de octubre de 2013, *Caso António Augusto da Conceição Mateus y Lino Jesus Santos Januário versus Portugal*.

