

LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS
DE REPRESENTACIÓN SINDICAL
Y DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
EN EL EXTERIOR COMO CONSECUENCIA
DE LA CRISIS ECONÓMICA

THE SUSPENSION OF TRADE UNION REPRESENTATION
RIGHTS AND OF THE COLLECTIVE BARGAINING OF THE
NON-CIVIL SERVICE STAFF IN THE FOREIGN
ADMINISTRATION AS A RESULT OF THE ECONOMIC CRISIS

LIVINA AURORA FERNÁNDEZ NIETO

Doctoranda del Departamento de Derecho de la Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen: La suspensión del proceso electoral y de la negociación colectiva de los trabajadores que desempeñan sus funciones en las Misiones Diplomáticas de España en el extranjero no puede exceder del tiempo estrictamente necesario fijado en veinticuatro meses por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012. El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ha modificado la regulación del sistema electoral y ha dejado sin efecto todos los pactos, acuerdos y convenios que lo contradigan, pero hasta ahora, los trabajadores que prestan servicios en el exterior, continúan sin poder llevar a cabo un proceso electoral para negociar sus condiciones laborales. Las circunstancias económicas no pueden justificar la adopción de medidas desproporcionadas que pongan en peligro los derechos constitucionalmente protegidos de los trabajadores.

Palabras clave: Derechos, personal laboral, Administración Exterior.

Abstract: The suspension of the electoral process and the collective bargaining for the workers who carry out their duties in the Spanish Diplomatic Missions abroad cannot exceed the strictly necessary time, set in twenty-four months as per the Agreement of the Cabinet May 11, 2012. The Royal Decree-Law 20/2012 of July 13 on steps to guarantee budget stability and boost competitiveness has made further changes to the regulation of the electoral system so that all the former pacts, agreements and conventions that contradict it have no longer legal force. However, for the time being the workers who serve in the Foreign Administration are still unable to carry out an electoral process to negotiate their working conditions. The economic circumstances cannot justify the adoption of disproportionate measures that put at risk the workers' rights that are protected by the Constitution.

Keywords: Rights, non-civil service staff, Foreign Administration.

Sumario: I. Introducción. II. Las características del personal laboral de la Administración del Estado en el exterior. III. El ejercicio de los derechos colectivos. A. La representación sindical. B. La negociación colectiva. IV. La valoración del Comité de Libertad Sindical de la OIT y del Comité Europeo de Derechos Sociales. A. El Informe 371.º del Comité de Libertad Sindical de la OIT. B. La situación de España con relación a la aplicación de la Carta Social Europea. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio es intentar resolver dos cuestiones jurídicas de actualidad:

La primera pregunta es si puede la crisis económica justificar la prolongada suspensión del derecho de elección de los órganos de representación del personal laboral de la Administración General del Estado en el exterior, regulado en el apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, y en el Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior.

Y la segunda, hasta cuándo.

Debido a las circunstancias económicas adversas que afectan a España, la Resolución de 14 de mayo de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, por el que se establecen medidas en relación con la aplicación del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, acordó la suspensión del apartado 17 titulado «Derechos de representación colectiva», del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, y la suspensión total del Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior por un período de veinticuatro meses.

Además, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad modificó a través de su artículo 14, las unidades electorales, los créditos horarios y derechos sindicales en relación con el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, desde el 1 de octubre de 2012.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

Dentro de cualquier contrato de trabajo la parte más débil de la relación laboral es el trabajador y, con miras a su protección, el Derecho del Trabajo ha ido diseñando y desarrollando todo un entramado normativo.

Así lo manifestaba ya en los años 80 el Tribunal Constitucional¹: «(...) se ajusta a la Constitución la finalidad tuitiva o compensadora del Derecho Laboral en garantía de la promoción de una igualdad real, que en el ámbito de las relaciones laborales exige un mínimo de desigualdad formal en beneficio del trabajador (...).»

¹ STC 3/1983, de 25 de enero. Fto. Jco. tercero.

Si bien es cierto que la vulnerabilidad e inferioridad de condiciones pueden predicarse respecto de cualquier trabajador, no lo es menos que existen algunos colectivos de trabajadores en los que ese desequilibrio de fuerzas se manifiesta de manera flagrante.

Uno de ellos es el personal laboral que presta servicios para la Administración del Estado en el exterior en las Misiones Diplomáticas y Representaciones Permanentes de España en el extranjero, cuyo empleador no es la Administración Pública sino el propio Estado², ya que la Embajada, como prototipo de Misión Diplomática, representa con carácter permanente al Reino de España ante los Estados con quienes tenga establecidas relaciones diplomáticas, tal y como establece el artículo 3.1 a) del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961³, el artículo 36.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado [LOFAGE]⁴ y el artículo 42.4.a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado [LASEE]⁵.

En su virtud, la Embajada no representa ni al Gobierno ni a la Administración sino al Estado⁶.

En cuanto a los trabajadores a quienes afecta la suspensión hay que destacar que, a pesar de ser miembros de la Misión Diplomática, no tienen la consideración de personal diplomático ni son funcionarios. Se trata del personal laboral contemplado en el artículo 1.f) y g)

² STS 6323/2008, de 21 de octubre, Sala de lo Social, Fto. Jco. segundo: «(...) Es así que la demandada... prestó servicios para varios embajadores y fue contratada no por estos sino por la Embajada que era la que le abonaba sus retribuciones... con lo que emerge con toda su vitalidad la relación ordinaria de trabajo que realmente existía entre la empleada y el Estado brasileño como su auténtico empleador».

³ Convenio sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961 (BOE de 24 de enero de 1968): Artículo 3.1 a) Las funciones de una Misión Diplomática consisten principalmente en representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.

⁴ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril de 1997): Artículo 36.2 Las Misiones Diplomáticas Permanentes representan con este carácter al Reino de España ante el o los Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas.

⁵ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE de 26 de marzo de 2014): Artículo 42.4 a) En especial, corresponde a las Misiones Diplomáticas Permanentes: representar a España ante el Estado receptor».

⁶ No así las Oficinas Consulares que aparecen definidas en el artículo 47.1 de la LASEE como los órganos de la Administración General del Estado encargados de ejercer las funciones consulares y, especialmente, de prestar asistencia y protección a los ciudadanos españoles en el exterior.

de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas⁷ y en el artículo 54.1 y 2 de la LASEE⁸.

El personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior se clasifica en:

- Personal administrativo y técnico.
- Personal de servicio.

Con respecto a sus funciones, el personal administrativo y técnico se ocupa de las tareas de archivo, contabilidad, seguridad, centralita, traductores e intérpretes, recepción y despacho de la valija diplomática, etc.

En cuanto al personal de servicio, se encarga del servicio doméstico de la Misión Diplomática efectuando trabajos de jardinería, portería, cocina, mensajería, conducción de vehículos oficiales, etc.⁹ Tanto el personal administrativo y técnico como el personal de servicio de una Misión Diplomática se caracterizan por dos particularidades:

- Por desempeñar su puesto de trabajo en el extranjero.
- Y por llevar a cabo funciones administrativas de trámite, colaboración y auxiliares (art. 15 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública) que no comportan el ejercicio de potestades públicas (art. 11.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) ni están vinculadas a la soberanía del Estado acreditante.

La condición del Estado como empresario y el elemento de extranjería añaden a la relación laboral entre la Administración del Estado en el exterior y el personal a su servicio, mayores dificultades que las que pudieran plantearse entre cualquier trabajador y su empleador

⁷ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas: Artículo 1 f) Por miembros del personal administrativo y técnico se entiende los miembros del personal de la Misión empleados en el servicio administrativo y técnico de la Misión.

g) Por miembros del personal de servicio se entiende los miembros del personal de la Misión empleados en el servicio doméstico de la Misión

⁸ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado: Artículo 54.1. El personal al servicio de la Administración del Estado en el exterior se integrará por... personal laboral.

2. El personal de la Administración del Estado tendrá la consideración de personal del Servicio Exterior durante el período de tiempo en que estén destinados y ocupen un puesto de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo de las Misiones Diplomáticas

⁹ JARA RONCATI, E. *La función diplomática*, RIL Editores, Santiago de Chile, segunda edición, 2013, págs. 154 y 156.

(ley aplicable, privilegios e inmunidades del Estado, acceso de los extranjeros a los puestos de trabajo en la Administración, ejecución de las resoluciones judiciales, etc.)¹⁰.

Por todo ello, la protección y los derechos de tutela de los trabajadores al servicio de la Administración Exterior del Estado deberían de manifestarse con toda su intensidad dentro de un colectivo que comprende a 4.625 trabajadores¹¹ (sin contar el personal local cuyo número se desconoce), dispersos por los órganos periféricos de representación del Estado español en el mundo y con unas condiciones laborales muy diferentes de unos a otros.

III. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

A. La representación sindical

El apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, se titula «Derechos de representación colectiva»¹² y en el epígrafe 17.1 sobre los «Órganos de representa-

¹⁰ IRIARTE ÁNGEL, J. L. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2000. Universidad del País Vasco. Servicio de Publicaciones, Vitoria, 2001, pág. 101.

¹¹ Según los datos del Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, enero, 2015.

¹² Los trabajadores tienen derecho a la participación e interlocución a través de los órganos de representación en los términos fijados entre la Administración y los Sindicatos en el presente Acuerdo.

17.1 Órganos de representación. Los trabajadores elegirán mediante sufragio libre, personal, secreto y directo a los miembros de los órganos de representación.

La definición de las circunscripciones electorales se determinará por la Comisión Técnica de personal laboral en el exterior, dependiente de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado. Administración y Sindicatos se comprometen a iniciar las negociaciones en el plazo de un mes desde la publicación del presente Acuerdo y agilizar su desarrollo en el plazo más breve posible con el fin de que puedan celebrarse elecciones en este ámbito en 2008.

17.2 Derechos y deberes de los titulares de los órganos de representación. Los titulares de los órganos de representación tendrán los siguientes derechos y deberes:

3. Los componentes de los órganos de representación contarán con un crédito de horas mensuales retribuidas para el desempeño de sus funciones en los términos que se determine en la Comisión Técnica de Personal Laboral en el Exterior. Dichas horas podrán ser acumuladas total o parcialmente en uno o varios de sus miembros.

4. La Administración asumirá los gastos ocasionados a los miembros de los órganos de representación con motivo de la asistencia a las reuniones que esta haya convocado.

ción», la Administración y los sindicatos se comprometían a iniciar las negociaciones para que pudieran celebrarse elecciones a lo largo del año 2008.

El Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior, desarrolló lo dispuesto en el apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo¹³.

El problema era el siguiente: el proceso electoral previsto tanto en el apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo como en el Acuerdo de 9 de junio de 2011 para la elección de órganos de representación, se frustró porque la Administración no aportó los censos electorales correspondientes y no se constituyeron las mesas electorales.

El proceso electoral regulado y desarrollado en los Acuerdos anteriormente mencionados sufrió una modificación radical con la entrada en vigor de dos normas:

1.^a La Resolución de 14 de mayo de 2012 por la que se acuerda la suspensión parcial del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 de la Mesa General de Negociación sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, y en concreto, el apartado 17 que regula los derechos de representación colectiva de dicho personal; y la suspensión total del Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior.

La suspensión tendría una duración de veinticuatro meses contados a partir de la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (15 de mayo de 2012), período que se ha superado holgadamente.

2.^a El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, cuyo artículo 14, bajo el título de «Unidades electorales, crédi-

¹³ En cumplimiento con lo dispuesto en el anteriormente citado Acuerdo..., la Comisión Técnica del Personal laboral en el exterior, ha aprobado el procedimiento para la elección de los órganos de representación del personal laboral de la Administración General del Estado en el exterior, posteriormente acordado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado.

tos horarios y derechos sindicales en relación con el personal laboral que presta sus servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos», dispuso que a partir del 1 de octubre de 2012:

- El Estado regula las unidades electorales del personal laboral en el exterior.
- El crédito horario mensual retribuido de los representantes que resultasen elegidos no podrá ser, en ningún caso, superior al de los representantes del personal laboral en territorio nacional.
- La regulación de otros derechos sindicales, permisos o créditos horarios se establecerá igualmente por el Estado.
- La circunscripción electoral es única para el conjunto del personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior¹⁴.
- Se dejaran sin efecto los pactos, acuerdos o convenios que hayan podido fijar condiciones distintas, y en especial, el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo y el Acuerdo de 9 de junio de 2011 para la elección de órganos de representación, así como cuantos procedimientos hubieran podido iniciarse o estuvieran en curso en ejecución del mismo.

Pero hay que tener en cuenta que, tanto la Resolución de 14 de mayo de 2012 por la que se acuerda la suspensión parcial del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 y la suspensión total del Acuerdo de 9 de junio de 2011, como el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, son posteriores al compromiso adquirido por la Administración con las organizaciones sindicales para llevar a cabo un proceso electoral que resultó infructuoso.

El 6 de mayo de 2011, tras la reunión entre los sindicatos UGT, CC. OO., CSIF, CIG y USO y la Administración, se acordó que el censo laboral de cada una de las circunscripciones electorales sería proporcionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sin que este compromiso fuera cumplido por la Administración.

¹⁴ El artículo 2 del Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior, ahora suspendido, establecía: «En el procedimiento regulado en esta norma, se considerará circunscripción electoral única el País en el que el personal mencionado en el artículo anterior preste sus servicios».

A la vista de tal incumplimiento, el sindicato CC.OO. interpuso una demanda ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional por conflicto colectivo a la que se adhirió el sindicato UGT y que se resolvió por sentencia de fecha 15 de diciembre de 2011 en la que resulta probado que:

«(...) Dichos censos obran ya en poder de la Dirección antedicha aunque no se han entregado todavía a los sindicatos» y que «(...) no se ha constituido ni una sola Mesa Electoral en ninguna de las circunscripciones convenidas», ordenándose la entrega inmediata de los censos electorales para «(...) constituir a continuación las mesas electorales, con la finalidad de que el proceso electoral llegue a buen fin»¹⁵.

La Administración hizo caso omiso de la resolución judicial y el sindicato CC.OO. planteó una nueva demanda por vulneración de la tutela de derechos fundamentales ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional (Procedimiento 238/2011), que se resolvió en un acto de conciliación en el que la Administración propuso entregar los censos de todo el personal laboral en el exterior antes del 31 de enero de 2012, pero tampoco cumplió con lo acordado.

Los sindicatos continuaban sin conseguir los censos del personal laboral en el exterior y, por esta razón, el 23 de marzo de 2012 el sindicato UGT interpuso otra demanda ante la Audiencia Nacional contra el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y contra el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, también por vulneración de la tutela de derechos fundamentales en la que se dictó sentencia de fecha 23 de mayo de 2012, declarando que:

«Ha quedado constatado en este caso que la actitud de la demandada ha obstaculizado reiteradamente la celebración de las elecciones sindicales, sin fundamento alguno. (...) la actuación -o mejor dicho su falta de acción- ha supuesto la dinamitación del proceso de elecciones sindicales. Sin ningún género de dudas, la Administración incumple todos los Acuerdos, posponiendo «sine die» su compromiso, que vulnera el derecho a la libertad sindical, en tanto en cuanto, el derecho a promover las elecciones por parte de los sindicatos constituye una facultad o derecho adicional que se integra en el derecho fundamental de libertad sindical, que proclama el artículo 28 de la Constitución Española y regula y desarrolla la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985»¹⁶.

¹⁵ SAN 5725/2011, de 15 de diciembre, Sala de lo Social, Hechos Probados Cuarto y Quinto y Fto. Jco. tercero.

¹⁶ SAN 2319/2012, de 23 de mayo, Sala de lo Social, Fto. Jco. cuarto.

Una vez más la Administración quebrantó lo dispuesto en la sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 23 de mayo de 2012 y, sin lograr que se constituyeran las mesas electorales en ningún país, llegó la publicación de la Resolución de 14 de mayo de 2012, que acordó la suspensión parcial del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo y la suspensión total del Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación.

El 13 de julio de 2012 la Federación de Servicios de CC.OO. interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, solicitando que se declarase la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, por el que se establecen medidas en relación con la aplicación del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior para la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos¹⁷.

La sentencia de 24 de junio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reproduce el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012 y hace referencia a un informe, que obra en el expediente administrativo, en el que se evalúa el coste que supondría llevar a cabo el proceso electoral suspendido, fijándolo en 1.221.796 euros, valoración que rebate el sindicato CC.OO. y que estima en 300.000 euros.

Las cuestiones de fondo que se plantean son:

1.^a Si es aplicable o no el artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁸ a un acuerdo que versa sobre las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio de la Administración General del Estado en el exterior y sus Organismos Autónomos.

2.^a Si concurrían o no los presupuestos para que el Consejo de Ministros adoptara el Acuerdo de 11 de mayo de 2012.

¹⁷ STS 4186/2013, de 24 de junio, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

¹⁸ Artículo 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público:

Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y 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.

3.^a Si dicho Acuerdo infringe los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

La sentencia de 24 de junio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo responde en este sentido (Ftos. Jcos. segundo y quinto):

«(...) en este caso nos encontramos con un Acuerdo del Consejo de Ministros... que ha sido adoptado tras informar a los sindicatos y versa sobre la suspensión de uno de los pactos contemplados en el propio artículo 38... el propio Acuerdo de suspensión explica las graves causas de interés público concurrentes, la alteración sustancial de las circunstancias económicas sobrevenida y los medios puestos en práctica por el Gobierno. En fin, teniendo en cuenta la magnitud de la crisis económica... no es desproporcionada la suspensión dispuesta: veinticuatro meses.

(...) en relación con los límites a los que el artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público... de haberse traducido dicho exceso en lesión del derecho a la libertad sindical, así habría que decirlo y tendría no solamente virtualidad declarativa la sentencia que así lo afirmara sino que podría producir consecuencias respecto del tiempo que operó esa suspensión antes de que cobrara vigencia el Real Decreto-Ley... el cual prevé un nuevo modelo de proceso electoral.

(...) no consideramos que haya infracción de los límites legales ni exceso en la suspensión dispuesta, lo cual significa que el Acuerdo recurrido... se dictó respetando el ordenamiento jurídico (...).

La sentencia contiene un voto particular¹⁹ en el que los magistrados discrepantes se plantean si la suspensión del proceso electoral de los representantes del personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior, en los términos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, y por un período de dos años, está justificada por los costes estimados por la Administración en el expediente administrativo y por las circunstancias económicas manejadas.

La respuesta es del siguiente tenor literal:

«(...) entendemos que el Acuerdo recurrido, en tanto suspende de forma incondicionada y por un período que no es breve el ejercicio de los derechos de representación colectiva sin ofrecer ninguna alternativa, incurre en exceso e infringe el precepto en cuya virtud ha sido tomado, además de lesionar el derecho a la libertad sindical pues,

¹⁹ Voto particular que formulan los Excmos. Sres. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva y D. José Díaz Delgado a la sentencia dictada el 24 de junio de 2013 en el Recurso Contencioso-Administrativo n.º 434/2012.

efectivamente, se resiente la posición de los sindicatos como consecuencia de no celebrarse las elecciones durante dos años.

Es verdad que el posterior Real Decreto-Ley 20/2012, que priva definitivamente de efectos a los Acuerdos objeto de suspensión, viene a ofrecer la alternativa que, nos parece, faltaba y era imprescindible para no privar de todo contenido al sistema de representación colectiva del personal afectado, ya que prevé una nueva regulación de la elección de los representantes de este personal... Ahora bien, esa nueva regulación confirma que el Acuerdo no solo estaba incompleto, sino que incurrió en exceso justamente por no ofrecer remedios inmediatos a una suspensión que se aplicó incluso antes de que se adoptara.

En consecuencia, consideramos que procedía dictar una sentencia estimatoria aunque, dadas las circunstancias, tuviera un carácter meramente declarativo, ya que, viéndose afectados en la forma dicha derechos encuadrables en la libertad sindical, debe dejarse constancia en todo caso de su infracción cuando, como aquí ocurre, se haya producido».

A los pronunciamientos mencionados siguieron otros, tanto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional como de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, siempre en el mismo sentido:

«(...) De la normativa expuesta se deduce la trascendencia del adecuado ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical y su vinculación con el ejercicio de negociación colectiva, así como las negativas consecuencias que, aun dejando aparte su repercusión en tales derechos de los trabajadores, tiene para las organizaciones sindicales, y de los hechos declarados probados... se deduce la obstrucción empresarial al ejercicio del derecho de libertad sindical denunciado al negarse reiteradamente al suministro de los censos electorales a los que estaba legalmente obligada... e impidiendo, deliberadamente, la celebración de las indicadas elecciones sindicales, lo que es constitutivo de una vulneración de tal derecho fundamental (art. 28.2 CE), como se deduce de la normativa interna e internacional referida, en los extremos... relativos a la prohibición de limitar el derecho de libertad sindical o entorpecer su ejercicio legal (art. 3 Convenio n.º 87 OIT), a la obligación de fomentar la negociación colectiva (art. 5.2 Convenio n.º 154 OIT), a la obligación de conceder a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones (art. 6.1 Convenio n.º 151 OIT), a la instauración de métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de las condiciones de trabajo

(art. 7 Convenio n.º 151 OIT), al derecho de las organizaciones sindicales a la presentación de candidaturas para la elección de comités de empresa y delegados de personal [art. 2 d) LOLS (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical)] y con las derivadas consecuencias en los derechos de acción sindical y de participación institucional (arts. 6 y 7 LOLS).

Además... en el presente caso las reclamaciones a la AGE (Administración General del Estado) por parte de los Sindicatos son anteriores a la fecha de suspensión del proceso electoral..., en que la obligación de entregar los censos electorales permanecía vigente... No es dable... entender tampoco que la ulterior Resolución que suspende los procesos electorales... elimine la infracción de los derechos fundamentales (...)»²⁰.

B. La negociación colectiva

Las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior no se pactan mediante la negociación del correspondiente convenio colectivo²¹, sino que, debido a la singularidad de la materia y a la incidencia de distintos ordenamientos jurídicos en el contrato de trabajo, «(...) este concreto supuesto... excede del marco de un convenio colectivo (...)»²². En su momento, tanto la Administración como los sindicatos CC. OO., UGT y CSI-CSIF consideraron imposible que el personal laboral en el exterior pudiera tener un convenio colectivo por las «(...) diferencias de prestación de los servicios profesionales en los países que existen Em-

²⁰ STS 6407/2013, de 17 de diciembre, Sala de lo Social, Fto. Jco. quinto 7 y 8.

²¹ Las normas que regulan la relación laboral entre los trabajadores y la Administración del Estado en el exterior se encuentran diseminadas en múltiples textos: el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, la Resolución de 18 de febrero de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se establecen criterios sobre selección de personal laboral en el exterior, las Instrucciones de Servicio y Órdenes Circulares que no se publican en el BOE (sobre retribuciones, vacaciones, permisos y licencias, calendario laboral, jornada de trabajo y horario en las Representaciones Diplomáticas de España, Seguridad Social local, ficheros de personal, etc.), el Acuerdo de 9 de junio de 2011, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre Procedimiento del régimen disciplinario del personal laboral de la Administración General del Estado en el exterior, el Real Decreto 2234/1981, de 20 de agosto, por el que se regula la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración Pública en el extranjero, etc.

²² STS 1223/2011, de 10 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ftos. Jcos. segundo y quinto.

bajadas, Consulados y otras Representaciones de España en el extranjero, así como por la ausencia de representantes sindicales y de elecciones sindicales en las distintas sedes (...)», argumento que no compartía CSIT-Unión Profesional (Fto. Jco. segundo de la sentencia de 10 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) y del que también discrepamos en este estudio, dado que las características de la prestación laboral que lleva a cabo el personal administrativo, técnico y de servicio de cualquier Misión Diplomática, española o extranjera, son siempre las mismas: tareas que no comportan la representatividad del Estado acreditante ante el Estado receptor ni suponen el ejercicio de potestades públicas. No deben confundirse, a nuestro entender, las características de la prestación (funciones de trámite, colaboración y auxiliares, que no están vinculadas a la soberanía del Estado acreditante ni implican ejercicio de potestades públicas y que se llevan a cabo en el extranjero) con las condiciones laborales en las que los trabajadores las desarrollan.

Es decir, las prestaciones laborales son las mismas pero las condiciones laborales en las que se ejercen son diferentes, y ello es debido a que la legislación rectora de sus contratos laborales es la de los países de destino (*lex loci executionis*)²³.

Los trabajadores que prestan servicios en las Administración del Estado en el exterior han sido excluidos del ámbito de aplicación tanto del II Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, de 10 de octubre de 2006²⁴, como del III Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado de 3 de noviembre de 2009, actualmente vigente²⁵, de manera que esa uniformidad de las condiciones de

²³ STS 5639/2014, de 22 de diciembre, Sala de lo Social, Antecedente de Hecho Segundo (Embajada de España ante la Santa Sede, legislación italiana), STS 5489/2009, de 14 de septiembre, Sala de lo Social, Antecedente de Hecho Segundo (Embajada de España en San José de Costa Rica, legislación costarricense), STS 6499/2007, de 30 de junio, Sala de lo Social, Antecedente de Hecho Primero (Oficina Consular de la zona oeste de Jerusalén, legislación israelí), etc.

Vid. CASTILLO DAUDÍ, M. V. «El régimen jurídico del personal al servicio de las Embajadas españolas en el extranjero» en Revista de Política Social, núm. 91, 1971, págs. 114 y 115.

²⁴ II Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado de 10 de octubre de 2006. Artículo 1.2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Convenio: 1.º El personal laboral que presta servicios en el exterior.

²⁵ III Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado de 3 de noviembre de 2009. Artículo 1.2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Convenio: 1.º El personal laboral que presta servicios en el exterior.

trabajo de todo el personal laboral al servicio de la Administración del Estado que pretende el «Convenio Único», no es tal²⁶.

Podría pensarse que esta exclusión colocó a todo el personal laboral de la Administración Exterior, sin excepción alguna, *extra muros* del Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, pero no es así.

Ello se debe a la interpretación que llevaron a cabo los tribunales respecto a la redacción del artículo 1.4.1.º del I Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, de 24 de noviembre de 1998, que establecía: «Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Convenio: 1.º El personal laboral contratado en el exterior»; por lo tanto, se incluía a los trabajadores al servicio de la Administración del Estado en el exterior dentro del Convenio Único porque se entendía que el lugar de la contratación era España. El cambio de criterio en la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en el que se adoptó la decisión de que los trabajadores al servicio de la Administración Exterior quedaran definitivamente excluidos del área de aplicación del Convenio Único, se estableció a finales del año 2002. Pero hasta entonces los tribunales dictaban resoluciones en las que se reconocía la aplicación del Convenio Único al personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior²⁷.

Por lo tanto, dentro del personal al servicio de la Administración del Estado en el exterior, existen dos grupos de trabajadores: unos están incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio Único porque tienen una sentencia en tal sentido²⁸ y otros se encuentran excluidos.

²⁶ SALA FRANCO, T., BLASCO PELLICER, A. y ALTÉS TÁRREGA, J. A. *La negociación colectiva en el empleo público*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Publicaciones, Madrid, 2001, pág. 24.

²⁷ STSJ Madrid, Sala de lo Social, de 16 de marzo de 1999, recurso de suplicación 728/1999 (mayordomo de la Embajada de España en Washington), Fto. Jco. primero: «(...) Ante esta circunstancia el Tribunal de suplicación entendió que el lugar de contratación no puede ser otro que aquel en que se llevó a cabo el proceso de laboralización. De ahí que estime el recurso, anule la sentencia de instancia y acuerde devolver las actuaciones para que el juzgado resuelva el litigio, en cuanto al fondo, de acuerdo con la legislación española».

STS 2812/2001, de 4 de abril, Sala de lo Social (oficial del Consulado General de España en Boston), Fto. Jco. segundo: «(...) La actora... fue despedida, lo que fue declarado improcedente, tanto en la instancia como en suplicación; en la sentencia recurrida, a efectos de indemnización solo se incluyó el período de tiempo en el que se prestaron servicios de carácter laboral sin incluir el período prestado bajo contratación administrativa, en base al artículo 75 del Convenio Único para el personal laboral de la Administración del Estado...».

²⁸ SSTSJ Madrid Sala de lo Social, 5192/2001, de 18 de abril, Antecedente de Hecho Tercero; 5656/2001, de 25 de abril, Antecedente de Hecho Tercero; 5663/2001,

Nos encontramos ante una regulación con fuerte predominio de la Administración que puede tanto establecer las condiciones de trabajo de manera unilateral como desvincularse de lo pactado²⁹. Tal y como indica PALOMAR OLMEDA, «(...) en el ámbito específico del Derecho Laboral podemos indicar que en el mismo no se contiene ningún mecanismo que permita la desvinculación unilateral y directa por una de las partes de lo pactado... que no solo se integra en la relación jurídica individual y deviene exigible... sino que sobre todo la crisis de aplicación... se transforma en un conflicto colectivo que vuelve a reconducir la situación... al área de la concertación entre partes (...)».

A propósito de lo anterior, «(...) no negamos que el Estado pueda intervenir en el campo de las relaciones laborales sino que hay que precisar cuáles son los límites a esa intervención. Al ordenar las relaciones laborales, tanto el Estado como las organizaciones sindicales deben articular mecanismos para que ambos tengan garantizado el ejercicio de las funciones que les son propias y que la Constitución les asigna³⁰».

de 25 de abril, Fallo; 4706/2001, de 4 de abril, Fto. Jco. segundo: «(...) En efecto, si ha de entenderse que la contratación, dado el origen de la oferta, y por tanto la ubicación de la de aquella, se sitúa en la sede empresarial –en este caso, España–, el tenor del artículo 1.4 estatutario incide con prioridad, por ser norma especial y estar por ende cohonestada con el artículo 1.4.1º convencional al hablar de «contratados», respecto del 10.6 civil, que lo es general, y comporta la aplicación de la legislación laboral española».

Luego, si la contratación en sí misma considerada, y según tesis del Tribunal Supremo y de esta Sección de Sala ya expuesta, se produjo en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores español –sin duda localizado en territorio español y también sin duda de clara nacionalidad española, tanto en su calidad de Departamento, como en la de empresa o empleador–, recayendo sobre ciudadano español, es obvio que el artículo 1.4 del Estatuto de los Trabajadores de 24 de marzo de 1995 –e igual norma de su antecesor de 10 de marzo de 1980– obliga a tener por aplicable a la relación de trabajo de ambas partes la legislación laboral española en su totalidad, en la que se incluye en este supuesto de una manera destacada el reiterado Convenio Colectivo único, cuyo artículo 1.4.1.º habla de que quedan excluidos los «contratados en el extranjero», pero cuyo artículo 1.1 introduce en su seno a quienes, cual es el caso, son españoles contratados en España por una Administración española (...), etc.».

Vid. también la mención expresa a este grupo de trabajadores que hace la Disposición adicional decimotercera del III Convenio Colectivo Único de 3 de noviembre de 2009, actualmente vigente, titulada «Complemento singular del puesto. Personal en el exterior con sentencia favorable a su inclusión en el Convenio Único».

²⁹ PALOMAR OLMEDA, A. *Las dificultades aplicativas del ap. 10 del artículo 38 del Estatuto Básico del Empleado Público*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones Colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 2009, pág. 6 y ss.

³⁰ VALDÉS DAL-RÉ, F. «Las transformaciones de las fuentes de Derecho del Trabajo: una aproximación» en Cuadernos de Relaciones Laborales, 25, núm. 2, 2007, pág. 15.

El artículo 38.10 *in fine* del EBEP señala que la excepción en el cumplimiento de pactos y acuerdos ha de llevarse a cabo en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

Ello supone, tal y como indica el voto particular de la sentencia de 24 de junio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ya mencionado, que «(...) debe de haber una relación de proporcionalidad entre la medida excepcional dispuesta o a disponer y los derechos afectados por ella».

IV. LA VALORACIÓN DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT Y DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

La suspensión del apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo y del Acuerdo de 9 de junio de 2011 para la elección de órganos de representación del personal laboral, en el ámbito de la Administración del Estado en el exterior, además de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tiene una importancia que trasciende el ámbito nacional por la relevancia de los derechos que están en juego.

El contenido del derecho a la libertad sindical está constitucionalmente protegido y comprende, además de los derechos de sindicación y de huelga recogidos en el artículo 28 de la CE, el derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1. Para completarlos, el artículo 2 de la LOLS, añadió a los derechos constitucionales, la elección directa de los representantes sindicales y el derecho a la actividad sindical, entre otros.

La libertad sindical está blindada contra toda intromisión tanto de la Administración como de los empresarios³¹.

Pero además, decimos que la magnitud del problema va más allá de ser una «cuestión doméstica» porque España ha suscrito y ratifica-

³¹ STC 17/2005, de 5 de febrero, Fto. Jco. 2: «(...) el derecho a la libertad sindical integra derechos de actividad y medios de acción de los sindicatos que, por contribuir de forma primordial a que el sindicato pueda desarrollar las funciones a las que es llamado por el citado artículo 7 CE, constituyen el núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical, sin la cual ese derecho fundamental no sería reconocible. De este modo... la libertad sindical comprende el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado, lo que supone el derecho de llevar a cabo una libre acción sindical, comprensiva de todos los medios lícitos y sin indebidas injerencias de terceros (...).».

do el Convenio sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) de la OIT, y también la Carta Social Europea de 1961, concretamente el artículo 6 sobre el «Derecho de negociación colectiva», todas ellas normas internacionales.

A. El Informe 371.º del Comité de Libertad Sindical de la OIT

A raíz de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, CSIF, USO y numerosas organizaciones sindicales nacionales, plantearon una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT contra el Gobierno de España, denunciando la vulneración del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva reconocidos y garantizados por los Convenios de la OIT anteriormente mencionados.

Esta transgresión deriva, según alegan los sindicatos, de la imposición unilateral por parte del Gobierno, de una serie de medidas motivadas por la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público, que afectan a la situación contractual del personal del sector público estatal, no solo funcionarios sino también personal laboral.

Las medidas son heterogéneas y, para lo que aquí nos interesa, comprenden:

- La reducción de los permisos sindicales en el ámbito de las Administraciones Públicas y los Organismos de ellas dependientes, rebajando el tiempo retribuido para llevar a cabo funciones sindicales y de representación.
- La limitación de la negociación colectiva, ya que la eficacia de los pactos, acuerdos o convenios colectivos queda condicionada a que la Administración Pública decida adoptar medidas o planes de ajuste para corregir el déficit público.

Los sindicatos denuncian que estas medidas se han tomado sin constituir las mesas de negociación, y que solo dos meses después de su entrada en vigor, fueron convocados por el Gobierno a una reunión informativa que las organizaciones sindicales habían solicitado.

En cuanto a la contestación del Gobierno a las quejas planteadas por los sindicatos, tras un exhaustivo relato de la situación económica de España y de los países de nuestro entorno, de cómo estas circunstancias afectan de manera negativa al mercado laboral español y de que el anterior Gobierno también se había visto obligado a tomar medidas de esta naturaleza, manifiesta que:

«Para responder a esta situación, hacer frente a la coyuntura económica y reducir el déficit público, el Gobierno se vio en la necesidad de adoptar las reformas estructurales contenidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, y que fueron adoptadas en el marco de los compromisos asumidos por el país con la Unión Europea (...)».

El Gobierno le recuerda al Comité que es el Tribunal Constitucional quien, como «(...) órgano independiente e intérprete supremo de la Constitución Española, único en su orden... y competente para decidir sobre la conformidad o no de las leyes con la Constitución ha admitido a trámite diversos recursos de inconstitucionalidad en relación con... el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio (...)»; y le insta a que, con base en lo dispuesto en el punto 29 del documento relativo a los «Procedimientos especiales de la OIT para el examen de las quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical»³², aplase el examen del caso.

También considera que el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, no es una «decisión unilateral del Gobierno» como afirman los sindicatos, sino que se trata de una ley en la que se han cumplido las previsiones constitucionales y que ha sido convalidada por resolución del Congreso de los Diputados de 19 de julio de 2012.

Tras las alegaciones de los sindicatos y del Gobierno, el Comité de Libertad Sindical emitió sus conclusiones:

- «En cuanto al tiempo de debate, negociación y propuestas sobre el proyecto, fue claramente insuficiente teniendo en cuenta la complejidad y las numerosas e importantes materias que afectaban a los intereses de los trabajadores y sus organizaciones. Los principios en materia de consulta son también válidos en períodos de crisis».

³² «Cuando un caso se encuentra en instancia ante una jurisdicción nacional independiente cuyo procedimiento ofrece garantías apropiadas, y considera que la decisión a tomar puede aportar elementos adicionales de información, el Comité aplaza durante un período de tiempo razonable el examen del caso en espera de poder contar con dicha decisión, siempre y cuando el aplazamiento no sea susceptible de acarrear perjuicios a la parte que alegaba que se habían infringido sus derechos».

- «El principio del respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado incluso ante una situación de crisis económica muy grave y complicada».
- Constata con preocupación que «el Real Decreto-Ley 20/2012 suspendió directamente los acuerdos colectivos que lo contradicen».
- «(...) Todo lo anterior plantea problemas en relación con los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva derivados de los convenios de la OIT. Por ello, el Comité debe recordar el principio de que «los órganos del Estado no deberían intervenir para modificar el contenido de los convenios colectivos libremente concertados», (en nuestro caso, el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo y Acuerdo de 9 de junio de 2011 para la elección de órganos de representación), y que «los acuerdos (colectivos) deben ser de cumplimiento obligatorio por las partes».

Y tras las conclusiones, aprueba una serie de recomendaciones:

- El Comité espera que en adelante se respeten los principios sobre las consultas de proyectos de ley o de Real Decreto-Ley y se planteen con suficiente antelación a las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- En relación con las nuevas normas, el Comité subraya la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de empleadores y trabajadores e invita al Gobierno a promover el diálogo social.

B. La situación de España con relación a la aplicación de la Carta Social Europea

El 29 de abril de 1980, España ratificó la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 (BOE de 26 de junio de 1980), en cuya Parte I se reconoce el derecho de todos los trabajadores a unas condiciones de trabajo equitativas (punto 2) y a la negociación colectiva (punto 6).

Estos derechos se desarrollan en la Parte II, y concretamente el artículo 6 titulado «Derecho de negociación colectiva» establece que

las Partes Contratantes se comprometen a favorecer la concertación paritaria entre trabajadores y empleadores y a promover el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y organizaciones de trabajadores, por otra, para regular las condiciones de empleo por medio de convenios colectivos.

El Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones laborales del personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos no es un convenio colectivo, es cierto, pero su finalidad es idéntica: en ambos casos se trata de un instrumento por el que las partes fijan las condiciones laborales de los trabajadores de la Administración Exterior. Así que, *mutatis mutandis*, cualquier observación que pudiera efectuarse sobre un convenio colectivo es aplicable también a un acuerdo de estas características.

Por su parte, el artículo 31 de la Carta Social Europea relativo a las «Restricciones» señala que los derechos y principios enunciados en la Parte I y llevados a la práctica en la Parte II, no podrán ser objeto de limitaciones o restricciones que no estén previstas, salvo «las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto a los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres».

La Carta Social Europea tiene una marcada influencia de los convenios de la OIT quizás porque «los países miembros del Consejo de Europa son países de una larga historia y raigambre sindical, encontrándose en ello la libertad sindical en la propia raíz de los ordenamientos»³³.

El 26.º Informe sobre la aplicación de la Carta Social Europea por el Gobierno de España para el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2012 (puesto al día en enero de 2015) considera, teniendo en cuenta los datos que figuran en las observaciones presentadas por los sindicatos españoles el 4 de agosto de 2014 y la respuesta del Gobierno registrada el 22 de octubre del mismo año, que las medidas dirigidas a consolidar las cuentas públicas para asegurar la viabilidad financiera de los regímenes de jubilación o para fomentar el empleo podrían ser legítimas en tiempos de crisis económica pero «no deben traducirse en una reducción de la

³³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. «La Carta Social Europea y la problemática de su aplicación» en Revista de Política Social, núm. 118, 1978, pág. 15.

protección de los derechos reconocidos por la Carta. Los Gobiernos deben desde este momento tomar todas las medidas necesarias para hacer que estos derechos sean efectivamente garantizados cuando la necesidad de protección se haga sentir más. Los Estados miembros han de ser comedidos al establecer restricciones y limitaciones».

Por estas razones, el Comité Europeo de Derechos Sociales considera que existen medidas que podrían adoptarse para luchar contra la crisis económica cuyos efectos no son contrarios a la Carta, pero que «las medidas tomadas en España son desproporcionadas con relación a los fines y, por consiguiente, no respetan las condiciones establecidas por el artículo 31 de la Carta de 1961».

En sus conclusiones, el Comité declara que la situación de España no es conforme con el artículo 6.2 de la Carta Social Europea:

«La legislación adoptada, sin que los sindicatos y las organizaciones empresariales sean consultadas, vulnera el derecho a la negociación colectiva».

V. CONCLUSIONES

Para concluir hagamos una breve recapitulación de las cuestiones suscitadas y de la situación en la que hasta la fecha se encuentra el personal laboral al servicio de la Administración del Estado en el exterior:

1) Las condiciones de trabajo y la representación sindical del personal laboral que desempeña la prestación en las Misiones Diplomáticas y Representaciones Permanentes de España en el extranjero se regulan en el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, y en el Acuerdo de 9 de junio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado por el que se establece el procedimiento para la elección de órganos de representación del personal de la Administración General del Estado en el exterior.

2) El Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo firmado por la Administración y los sindicatos UGT, CC.OO., CSI-CSIF y C.I.G. establecía que a lo largo del año 2008 se celebraran elecciones en aquel ámbito. Pero la Administración sistemáticamente incumplió su compromiso y su obligación de entregar los censos elec-

torales, lo que impidió que se constituyeran las mesas electorales y, por lo tanto, que se celebrara el proceso electoral.

3) Con base en las circunstancias económicas adversas que afectan a España, se publicó en Resolución de 14 de mayo de 2012, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012 por el que se suspendía parcialmente el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 sobre condiciones de trabajo y totalmente el Acuerdo de 9 de junio de 2011 para la elección de órganos de representación del personal de la Administración Exterior, por un período de veinticuatro meses que finalizaron el 15 de mayo de 2014.

4) El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó el sistema electoral a través de su artículo 14 titulado «Unidades electorales, créditos horarios y derechos sindicales en relación con el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos», como medida alternativa a la suspensión acordada en la Resolución de 14 de mayo de 2012, pero a pesar de ello la situación continúa en el mismo punto: no se han entregado los censos electorales a los sindicatos, no se ha iniciado ningún proceso electoral y se han dejado sin efecto todos los pactos, acuerdos y convenios que se opongán a lo dispuesto en este artículo.

5) El Comité de Libertad Sindical de la OIT y el Comité Europeo de Derechos Sociales consideran que esta legislación aprobada por el Gobierno Español plantea problemas en relación con los principios de libertad sindical y negociación colectiva recogidos en los Convenios de la OIT suscritos por España. Y en cuanto a la aplicación de la Carta Social Europea, la normativa española vulnera el artículo 6.2.

6) Las medidas adoptadas resultan desproporcionadas en relación con sus fines y ponen en peligro derechos constitucionalmente protegidos. En consecuencia, las circunstancias económicas no pueden justificar ni prolongar más allá del tiempo estrictamente necesario, que en este caso fue fijado en veinticuatro meses, la suspensión del proceso de elección de los representantes de personal ni la negociación colectiva del personal al servicio de la Administración del Estado en el exterior.

