

CONTROL JUDICIAL A LA PRECARIEDAD LABORAL Y A LA RESTRICCIÓN DEL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL NEGOCIADA POR EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID¹

DAVID BALLESTEROS RUIZ

NET21 NÚMERO 27, NOVIEMBRE 2025

No es la primera vez que se producen en la Comunidad de Madrid conductas motivadas por el menoscabo del ejercicio de derechos básicos reconocidos a las personas trabajadoras. Desde el Gobierno autonómico ha sido común la adopción de medidas antisindicales dirigidas a negar cualquier tipo de expresión colectiva que permita la defensa organizada tanto de los intereses de la clase trabajadora como de la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía, tal y como lo demuestra en un tiempo reciente, dentro del sector sociosanitario, la imposición de servicios mínimos del 100% para desvirtuar el derecho de huelga, la obstaculización de la actividad sindical de la representación de los trabajadores o la difamación, por parte de la presidenta madrileña, sobre la condición profesional de los sanitarios que ejercen derechos sindicales reconocidos al máximo nivel. El menoscabo que se produce en el último embiste a la dignidad profesional de los empleados públicos, sin embargo, viene impuesto de una manera extraña, mediante una fórmula negociada con las organizaciones sindicales más representativas del personal al servicio de la Administración de la CAM.

El 10 de diciembre de 2024 se aprobó el Convenio Colectivo Único para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, con el voto favorable tanto de la Administración como de la unanimidad del banco social de la comisión negociadora – CSIT Unión Profesional, FSC Madrid de CC.OO, UGT y CSIF –. Texto convencional del que pronto se pone en alerta una serie de cláusulas pactadas que infringen derechos colectivos e individuales de las personas trabajadoras, con un contenido del que se hacen eco el sector mediático y político por su fuerte restricción de Derechos Fundamentales, llegándose incluso a solicitar a la Fiscalía y al Defensor del Pueblo la impugnación del convenio colectivo por parte de la titular del Ministerio

¹ Este análisis sintetiza brevemente los principales argumentos desarrollados en un comentario de sentencia publicado en el núm. 111 de la Revista de Derecho Social. Para un estudio más detenido, *Vid.* BALLESTEROS RUIZ, D., “Vulneración negociada de derechos laborales básicos en el empleo público de la Comunidad de Madrid. Comentario a la STSJ-Madrid 714/2025, de 14 de julio”, *RDS*, nº 111, 2025, pp. 187 y ss.

de Trabajo. Además, el convenio suscrito se circunscribe en un escenario un tanto rocambolesco donde en la parte representada por CC.OO en la Comisión Negociadora se producen a nivel interno algunas irregularidades durante la negociación y posteriormente una serie de movimientos orgánicos entre la Unión Sindical de Madrid Región – USMR-CC.OO – y la federación para que ésta última no participase en la firma del texto.

Lo ocurrido a nivel interno dentro de CC.OO-Madrid termina con la impugnación de este texto ante la jurisdicción social por parte de la USMR-CC.OO, lo que da lugar a la STSJ-Madrid 714/2025, de 14 de julio, declarando nulas cinco cláusulas del texto que atentan contra derechos y principios básicos de las relaciones laborales. En este sentido, se producen dentro de la sentencia una serie de debates de cierto interés, comenzando con la discusión en torno a la legitimidad de la parte activa del sindicato demandante. Sin embargo, interesa ahora abordar brevemente las conclusiones del tribunal sobre la forma de conculcar, en primer lugar, el derecho constitucional a la libertad sindical y, en un segundo momento, principios comunitarios que garantizan un uso adecuado de determinadas figuras contractuales atípicas y de medidas de conciliación.

I

En un primer momento se declara la nulidad del art. 10 del convenio colectivo por conculcar derechos fundamentales inherentes a la acción sindical. Interesa, en esta línea, la forma que adopta dicho precepto, pues en él se localizan dos bloques diferenciados que van dirigidos a la prohibición del ejercicio de determinados derechos de autotutela colectiva – arts. 10.5 y 10.6 – y al propio blindaje del contenido ilícito del pacto – arts. 10.3 y 10.4 –. Considerando ambos de una forma global se puede llegar a la conclusión de la existencia de una vulneración del derecho a la libertad sindical, teniendo presente que el contenido esencial de éste, en el sentido marcado por el Tribunal Constitucional, comprende no sólo la libertad autoorganizativa, sino también el espacio de acción colectiva que sirve a los intereses de la clase trabajadora mediante todos los medios lícitos, y sustancialmente con el derecho a la negociación colectiva, la huelga y la incoación de conflictos colectivos (STC 37/1983).

De forma individualizada el Tribunal localiza una extralimitación del deber de paz impuesto en el art. 10.5 del convenio, por el que se establece un amplio compromiso de no promover “huelgas, concentraciones, manifestaciones, campañas o cualquier otra medida de conflicto colectivo que tenga como finalidad o como efecto, directos

o indirectos, la modificación de lo acordado”, compromiso que alcanza no sólo a los sujetos firmantes, sino también a “sus federaciones o sindicatos asociados, de sus secciones sindicales o de los órganos de representación unitaria en los que, individual o conjuntamente, ostenten la mayoría de miembros” (art. 10.5). Es cierto que el deber de paz viene siendo recogido por la normativa – arts. 8.1 RDLRT, 82.2 ET – e incluso impuesto para algunos supuestos en los que se intenta salvaguardar la estabilidad y la seguridad jurídica de lo pactado dentro de la autonomía colectiva – art. 11 c) RDLRT –, lo que en principio determina un espacio de licitud al no comportar una genuina renuncia de un derecho fundamental, sino solo a su ejercicio de forma temporal y transitoria (STC 11/1981). No obstante, este espacio se inscribe dentro de los textos convencionales como cláusulas de naturaleza obligacional, originando un compromiso circunscrito a las partes firmantes que no puede desplegar efectos sobre otros sujetos ni sobre las condiciones de trabajo pactadas.

El primer bloque de la cláusula del convenio deviene contrario a la Constitución por la configuración excesiva de un deber de paz cuyos efectos obligacionales van más allá de los sujetos firmantes, procurando limitar también la capacidad de actuación de federaciones, secciones sindicales u otros órganos unitarios, vulnerándose con ello el propio derecho a la huelga. Pero la extralimitación no acaba en esos términos, sino también por alcanzar al ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión o de reunión y manifestación, así como el de adopción de conflictos colectivos, al que también se le irradia naturaleza de fundamentalidad por su vinculación a la libertad sindical. Una limitación amplia de la acción sindical que no encontraría cobijo en el deber de paz, según el Tribunal, pues en estos casos la renuncia temporal al ejercicio de los derechos de naturaleza colectiva distintos a la huelga no encuentra conformidad con el principio de proporcionalidad y mutuos sacrificios, no solo por no implicar su ejercicio un daño directo para la Administración, sino porque también resulta exorbitante la durabilidad del compromiso, lo que deviene en la generación de efectos multiplicadores en la prohibición impuesta sobre el resto de derechos de autotutela.

Efectos multiplicadores que, asimismo, se expresa también en el art. 10.6 del convenio, en el que se faculta a la Administración, para casos de incumplimiento del deber de paz ilícitamente impuesto, a “acordar la suspensión de la implantación de la carrera profesional horizontal, incluida la interrupción de sus efectos retributivos, en tanto se mantenga aquel”. Desde esta perspectiva, la penalización a las personas trabajadoras por el ejercicio lícito de derechos fundamentales de los que son titulares y que forman parte de la noción básica del Estado de Derecho no solo supone una

actuación abusiva por parte de la Administración, antes bien, implica vulnerar el principio básico de indemnidad por el que el trabajador quedaría en una posición constitucionalmente respaldada ante represalias derivadas de su acción sindical.

En lo concerniente al segundo bloque aludido del artículo convencional, resulta llamativo que la Administración quiera blindar la ilicitud del deber de paz pactado mediante técnicas de coacción y chantaje. En particular, se establece una restricción a la tutela judicial efectiva no solo de los sindicatos firmantes, sino también de cualquier otro sujeto colectivo vinculado al mismo, previendo que cuando éstos promovieran una demanda judicial que derivase en nulidad de algún precepto del art. 10 del texto convencional, y ello ocasionase efectos directos o indirectos en el gasto asociado al mismo, se traería como efecto la revisión de otros compromisos de gasto para su minoración, “de modo que queda garantizado el equilibrio presupuestario de lo pactado”. Minoración, en principio, negociada por la comisión paritaria pero con la posibilidad de repercutir en las mejoras económicas pactadas en convenio colectivo para los trabajadores afectados por el mismo en caso de no alcanzar un acuerdo en el plazo de un mes.

Nuevamente se estipula un contenido obligacional que va más allá de los sujetos firmantes, pero, además, el compromiso resulta viciado en la medida en que se propone restringir el acceso a la jurisdicción de los sujetos colectivos, contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 67/2010) y contemplada como medio lícito de acción sindical condicionado por la previsión de repercusiones negativas que, en fin, terminan también por comportar un efecto contrario al principio de indemnidad (STC 65/2006). Consecuencias negativas que igualmente conlleva la vulneración al derecho a la negociación colectiva desde varias perspectivas, pues restringe las materias objeto de acuerdo, limitando temporalmente esa renegociación a un mes, so pena de repercusión económica para los trabajadores impuesta unilateralmente por la Administración, y, además, sustrae la capacidad negocial de los sujetos legitimados para encomendarla a otro órgano diferente, sin capacidad, en principio, para llevar a cabo esa tarea. Esto último resulta de interés, pues si bien es cierto que una comisión paritaria no puede revisar partidas económicas de un convenio, al comportar esto una auténtica función negociadora que trae consigo modificaciones de normas de eficacia general, es cierto que la incapacidad para ejecutar la tarea puede resultar superada si la comisión paritaria resulta integrada por los mismos sujetos legitimados para participar en la comisión negociadora del convenio, supuesto que no se da en la circunstancia enjuiciada.

En un segundo lugar se observa dentro del convenio colectivo una disconformidad de determinados preceptos con respecto a lo contenido en la normativa del Derecho de la Unión Europea. Específicamente el convenio resulta contrario a las Directivas 1999/70/CE, 97/81/CE y 2019/1158, algunas de ellas incorrectamente traspuestas en nuestro ordenamiento interno y en las que el papel del juzgador deviene esencial. En este sentido, recuerda el Tribunal la obligación del juzgador en la aplicación del Derecho de la UE de conformidad con la jurisprudencia del TJUE – art. 4.1 bis LOPJ –, por lo que se deberá interpretar las distintas normas “a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva” (STJUE de 25 de junio 2025, C- 671/13).

Al respecto el convenio colectivo, en sus arts. 45.5, 166.1 y 100.1, resulta contrario al principio comunitario de no discriminación ni abusividad en la contratación atípica, en los que se plantea un tratamiento diferenciado entre personal fijo y aquellos otros con contrato temporal y parcial respectivamente, implicando para los contratos atípicos condiciones laborales más desfavorables. En particular, las cláusulas impugnadas establecen, por un lado, la ruptura del vínculo laboral de los candidatos y las candidatas de una bolsa de empleo contratados durante tres años, pasando a ocupar el último puesto de la bolsa con prohibición de ser llamado en tanto no transcurran al menos seis meses; la exclusión de los trabajadores y trabajadoras temporales en el disfrute de una específica excedencia por incompatibilidad y; por otro, una excepcionalidad a la habitualidad de los turnos y horarios fijos en jornadas continuadas para los contratos a tiempo parcial. Previsiones que resultan contrarias a las Directivas 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada, y 97/81/CE, sobre el trabajo a tiempo parcial, normas con sustento principal y común en la erradicación de la precariedad inscrita en la contratación atípica mediante el seguimiento del principio de no discriminación junto con otras disposiciones referidas a problemas específicos de cada una de las formas de trabajo.

Por su parte, la Directiva 1999/70/CE presenta un doble objetivo básico, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada, garantizando el respeto al principio de no discriminación y establecer un marco para evitar usos abusivos de la contratación temporal, pretendiéndose con ello un marco de relaciones de trabajo temporales más garantista mediante medidas tuitivas que el convenio vulnera: Respecto al principio de no abusividad contenido en la cláusula 5ª de la Directiva, y por el cual la jurisprudencia ha ido configurando la figura de personal indefinido no fijo para el

ámbito público y ha obligado al legislador a aplicar recientes reformas – Ley 20/2021; RD-L 32/2021 –, el art. 45.5 del convenio procura consolidar un escenario de precariedad estableciendo un tope máximo en la relación laboral que no responde a una causa objetiva y razonable, sino más bien al amparo de una situación abusiva en donde la CAM puede, con la ruptura del vínculo, huir de las consecuencias jurídicas de la abusividad y, por otro lado, disponer de empleos temporales de forma continuada mediante la rotación periódica del personal. De tal manera el convenio así formulado impide que las personas trabajadoras temporales puedan ejercer acciones de fijeza y permite la inaplicación efectiva del Plan de Estabilización. En otros términos, tanto el art. 45.5 como el 166.1 del convenio resultan contrarios al principio de no discriminación de la cláusula 4ª de la Directiva, pues el texto convencional prevé una situación jurídica más desfavorable para los sujetos temporales respecto a los que gozan de una relación estable sin una causa justificada y objetiva más allá de la mera naturaleza temporal del vínculo laboral.

La transgresión del principio de no discriminación cobra especial importancia por constituir un principio que debe entenderse como propio de Derecho Social de la Unión Europea, no interpretable en consecuencia restrictivamente y aplicable también a las relaciones *inter privatos*. Son elementos característicos extensibles también para la cláusula 4ª de la Directiva 97/81/CE sobre tiempo parcial, que con similares términos establece el principio de no discriminación entre personas contratadas a tiempo parcial y a jornada completa salvo que exista en la diferencia de trato razones objetivas, entendidas como elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto (SSTJUE 8 de septiembre 2011, C-177/10; 1 de marzo 2012, C-393/10). En este sentido, tampoco el art. 100.1 del convenio resulta aceptable, pues establece condiciones más desfavorables a personas trabajadoras contratadas a tiempo parcial respecto a aquellas con jornada completa, avalando actos discriminatorios que se extienden más allá del ámbito de la contratación atípica: a ojos del Tribunal, la nulidad del art. 100.1 del convenio no viene solo por una vulneración de la cláusula 4ª de la Directiva 97/81/CE, sino también por comportar ésta una discriminación indirecta por razón de género al representar las mujeres la gran mayoría de las personas contratadas a tiempo parcial, conclusión que, de igual modo, nos puede vincular con la perspectiva de género inserto en acervo comunitario concretado en determinadas Directivas y desarrollado por el TJUE.

En último lugar tampoco el convenio colectivo se entiende conforme a la Directiva (UE) 2019/1158, respecto a la naturaleza no retributiva del permiso parental contemplado expresamente en su art. 130.1. Cobra interés este último aspecto por cuanto el Tribunal aborda el análisis en un momento en el que todavía no se está aprobado el RD-L 9/2025, lo que permite al juzgador establecer conclusiones que van más allá de la nulidad del precepto convencional, en línea con pronunciamientos de otros juzgados de lo social y contencioso administrativo. El TSJ-Madrid, en este sentido, no solo es el primer Tribunal Superior de Justicia que se pronuncia sobre el polémico aspecto retributivo del permiso, que lo resuelve invocando el principio de convencionalidad sobre el contenido incondicional y suficientemente preciso de la Directiva en lo que respecta a la contemplación de una retribución del permiso de, al menos, dos meses, sino que avanza más allá en sus conclusiones. Concretamente, el Tribunal observa en el establecimiento de una naturaleza no retribuida del permiso una dirección contraria a los principios de igualdad y conciliación laboral reconocidos en la Constitución y en la normativa europea, lo que, nuevamente, comporta una discriminación indirecta entre hombres y mujeres. Aspecto interesante por cuanto podría poner en tela de juicio el encaje constitucional de otras medidas de conciliación poco efectivas desde el punto de vista de la corresponsabilidad, principalmente en la figura de la excedencia.

III

Como consideración final, se suscriben las palabras del Tribunal a la hora de afirmar que “la autonomía, tanto individual como colectiva, no es absoluta y está sujeta a límites establecidos por la ley, el orden público y la moral, así como por la necesidad de proteger los derechos de otros y mantener un orden justo”. No cabe duda de que el reconocimiento de un derecho a la negociación colectiva dentro de un Estado Social Democrático y de Derecho supone dotar a los representantes de la clase obrera y empresarial de un auténtico poder social por el cual puedan regir las relaciones laborales. Sin embargo, el Convenio Colectivo, en cuanto norma de eficacia general y normativa inscrito dentro de las fuentes del Derecho del Trabajo, queda afectado por el principio de jerarquía y, por tanto, por lo dispuesto en el orden público laboral diseñado a nivel nacional y supranacional. En definitiva, las personas negociadoras no pueden disponer válidamente de los derechos – básicos – reconocidos a las personas trabajadoras ni pactar condiciones laborales que persigan resultados contrarios a los principios constitucionales y comunitarios, aunque de ello puedan obtener alguna ventaja dentro de la negociación.

Aparte de esto último, sorprende el panorama de trabajo que el Gobierno de la Comunidad de Madrid aspira a imponer dentro del empleo público. Mediante la negación de cualquier tipo de expresión colectiva, instrumento de participación democrática, y el propósito de degradar las condiciones laborales individuales de las personas trabajadoras, infringiendo derechos básicos como el principio de no discriminación o la propia estabilidad en el empleo, se pretende fundamentalmente precarizar el empleo mediante la flexibilización de los contratos atípicos que permita a la Administración una mayor disposición sobre las personas trabajadoras con un coste salarial más reducido, cronificando una situación de abusividad temporal que, por lo demás, dificulta la consecución del objetivo comprometido por el Estado en la reducción de la contratación a término por debajo del 8% en las AA.PP., y todo ello bajo un contexto en donde cualquier expresión de autotutela colectiva tiene el propósito de ser eliminada. Tal escenario no puede ser refrendado mediante un consenso con la representación sindical de las personas trabajadoras, lo que debería hacer replantearse a las organizaciones sindicales firmantes e incluso al propio gobierno de la CAM el papel que quieren ocupar en la configuración de unas relaciones laborales democráticas y de calidad en sus ámbitos representativos.