

La interpretación extensiva del alcance de la garantía de indemnidad en las relaciones laborales. STC 16/2006, de 19 de enero de 2006.

Dr. Daniel Martínez Fons

Profesor Lector de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat Pompeu Fabra.

1. Hechos.

Los recurrentes en amparo habían venido prestando sus servicios en las sucesivas campañas de saneamiento ganadero desarrolladas en la provincia de Ourense por la Xunta de Galicia mediante sucesivos contratos administrativos de duración anual que siempre terminaban el 31 de diciembre de cada año desde 1993. Así, si bien los contratos terminaban el 31 de diciembre de cada año, todos los veterinarios eran de nuevo contratados al iniciarse la siguiente campaña de saneamiento ganadero.

El último contrato administrativo entre los recurrentes en amparo y la Xunta de Galicia se celebró, en virtud de la resolución de la Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolupamento rural de 3 de marzo de 2000, el 5 de mayo de dicho año y tenía por objeto “la contratación de trabajos específicos y concretos no habituales para la realización de investigaciones sanitarias del Programa de Sanidad Animal”. La cláusula general de dichos contratos establecía que finalizarían en todo caso el 31 de diciembre de 2001.

En el año 2000 los recurrentes en amparo presentaron denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por considerar laboral su relación, y dando pie a que la Inspección levantase acta de inspección en fecha de 1 de junio de 2001 con liquidación de cuotas desde 1996 hasta el año 2000. Dicha acta fue confirmada por Resolución de 6 de noviembre de 2001 por la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo, que desestimó el recurso presentado por la Xunta de Galicia.

El 26 de noviembre de 2001, la Confederación Intersindical Galega presentó demanda de conflicto colectivo ante la Sala de lo Social del TSJ Galicia, conflicto que afectaba a todos los veterinarios contratados por la Xunta de Galicia contratados al amparo de la resolución de 3 de marzo de 2000. El 29 de enero de 2001 recayó sentencia declarando que la relación que mantenían los veterinarios afectados por el conflicto con la administración autonómica era de naturaleza laboral.

A mediados de diciembre de 2001, la Xunta de Galicia remitió a los recurrentes en amparo un burofax en el que se les comunicaba la extinción del contrato administrativo a partir del 31 de diciembre de 2001 de conformidad con lo establecido en el contrato administrativo suscrito entre cada uno de los recurrentes y la administración autonómica.

En fecha de 3 de enero de 2002 la Xunta de Galicia ordenó a la empresa TRAGSA, la prestación del servicio de investigaciones sanitarias y trabajos de campo del programa de sanidad animal para el año 2002. Dicha actividad se realizó desde entonces por la referida empresa, a través de su filial TRAGSEGA, de modo que la administración autonómica dejó de contratar el servicio de veterinarios que había venido haciendo en los últimos años. TRAGSEGA se constituyó en diciembre de 2001 y, a pesar de carecer de plantilla, ninguno

de los veterinarios de saneamiento animal de los cesados el 31 de diciembre de 2001 fue contratado por la referida empresa.

Los recurrentes en amparo presentaron demanda de despido por considerar que la decisión de la Xunta de Galicia de no renovar su contratación anual tras la finalización del último contrato, tal y como venía siendo habitual, vulneró la tutela judicial efectiva, puesto que se debió únicamente a la reclamación presentada ante la Inspección de Trabajo y a la demanda de conflicto colectivo iniciada por la Confederación Intersindical Galega. El Juzgado de lo Social núm. 2 de Ourense dictó sentencia declarando la nulidad de despido por vulneración de la garantía de indemnidad de los recurrentes. Contra dicha sentencia la administración autonómica interpuso recurso de suplicación, que fue estimado parcialmente por la Sala de lo Social del TSJ de Galicia que calificó el despido de improcedente. En opinión del Tribunal ad quem, los veterinarios no acreditaron indicios suficientes de que la Xunta les cesara con vulneración de su derecho a la indemnidad. Frente a la Sentencia dictada en suplicación los recurrentes en amparo interpusieron recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue inadmitido por falta de contradicción.

Los recurrentes presentan recurso de amparo contra la Sentencia del TSJ de Galicia, sosteniendo que dicha resolución vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva. Los recurrentes sostienen en la fundamentación jurídica de su demanda de amparo que la resolución recurrida vulnera el derecho a la garantía de indemnidad del artículo 24 CE y el artículo 5. e) del Convenio 158 OIT, ratificado por España, que expresamente excluye entre las causas válidas de extinción del contrato “el haber planteado una queja o haber participado en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos o haber presentado un recurso ante las autoridades administrativas competentes”. En este sentido, los recurrentes consideran que de la secuencia de hechos antes referidas quedan suficientemente acreditados los indicios de vulneración de la tutela judicial efectiva, sin que en el proceso judicial la Xunta de Galicia haya cumplido con su carga probatoria de rebatirlos. Asimismo, en otro orden de cosas, los recurrentes también consideran contradictorio que la Sala de lo Social niegue la nulidad del despido porque el cese se produjo en la fecha preestablecida, cuando previamente la propia resolución reconocía que la condición laboral de aquéllas era de carácter indefinido.

Por su parte la administración autonómica niega la vulneración del derecho a la garantía de indemnidad. En primer lugar se señala que la demanda de conflicto colectivo no puede ser considerada como un indicio de la existencia de la lesión, ya que ni siquiera fue presentada por los recurrentes, sino por un sindicato y además, estando prevista de antemano la fecha de finalización del contrato de los actores, fácilmente se podía hacer coincidir esta última con aquélla, interponiendo la demanda poco antes del mes de diciembre del 2001. Asimismo se indica que en cualquier caso en el momento del cese aún no había recaído la Sentencia que resolvió la demanda. En segundo lugar, se señala que tampoco las actas de la Inspección de Trabajo pueden suponer indicio alguno de represalia, toda vez que no consta en las actuaciones que la misma actuara a instancias de los recurrentes, pero que, aunque así hubiese sido, lo cierto es que desde que la misma intervino, los recurrentes nunca reclamaron judicialmente que se reconociese el carácter laboral de sus contratos. Por último, entre los argumentos de la administración autonómica merece destacarse que, en su opinión, a través de la prueba desarrollada se había demostrado la razonabilidad de la decisión adoptada porque tal empresa, que ya venía realizando visitas a las explotaciones ganaderas para realizar otras medidas de prevención sanitaria, ofrecía múltiples ventajas, entre otras: gestión integral e informática, experiencia con otras Administraciones, selección y formación continuada del

personal, sustitución de material en 48 horas, tecnología punta, campañas divulgativas, o constante “i+d”. Asimismo se recuerda la potestad de la Administración para desarrollar sus prestaciones de la forma que considere más eficaz para el interés general, sin que ello pueda ser sustituido por el criterio de los veterinarios o de los Tribunales, salvo ilegalidad.

El Ministerio Fiscal indica que la Sentencia del TSJ Galicia no tomó en cuenta que, a diferencia de lo que había ocurrida en otras ocasiones precedentes, en que la extinción contractual había venido seguida de una nueva contratación, en el supuesto examinado la decisión de la empleadora de prescindir de los recurrentes tras la última extinción se produjo tras que éstos reclamaran ante las autoridades administrativas y en la vía judicial. Así concluye que “negar la existencia de aportación de indicios, en este supuesto, y afirmar que el comportamiento empresarial había sido idéntico al de años anteriores, y que lo único que había variado había sido el comportamiento de los trabajadores que esta vez había accionado frente a la decisión empresarial, cuando la empresa en esta ocasión con simultaneidad había decidido prescindir de los servicios de los actores, que ya habían judicializado su demanda, encomendárselo a un tercero que procedió a contratar una nueva plantilla, no puede sino suscitar perplejidad, y por ello tal modo de razonar no puede considerarse respetuoso con la distribución de la carga de la prueba de ineludible aplicación en supuestos como el presente”.

2. Fundamentos Jurídicos.

El Tribunal Constitucional recuerda inicialmente su doctrina sobre la garantía de indemnidad en las relaciones laborales. Según reiterada doctrina del Alto Tribunal la trasgresión de la tutela judicial efectiva no sólo se produce por irregularidades acaecidas dentro del proceso que ocasionen privación de garantías procesales, sino que tal derecho puede verse lesionado igualmente cuando de su ejercicio o de la realización de actos preparatorios se siguen consecuencias negativas para la persona que los protagoniza. En concreto, en el campo de las relaciones laborales la garantía de indemnidad se traduce en la “imposibilidad de adoptar medidas de represalia derivadas del ejercicio por el trabajador de la tutela de sus derechos, de donde se sigue la consecuencia de que una actuación empresarial motivada por el hecho de haber ejercitado una acción judicial tendente al reconocimiento de unos derechos de los que el trabajador se creía asistido debe ser calificada como discriminatoria y radicalmente nula por contraria a ese mismo derecho fundamental, ya que entre los derechos laborales básicos de todo trabajador se encuentra el de ejercitar individualmente las acciones derivadas de su contrato de trabajo”.

Asimismo, recuerda el Tribunal la importancia que en los supuestos de vulneración de derechos fundamentales en la relación de trabajo tiene la regla de la distribución de la carga de la prueba. Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, “para que opere este desplazamiento al demandado del *onus probandi* no basta que el demandante tilde de discriminatoria la conducta empresarial, sino que ha de acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de semejante alegato y, presente esta prueba indiciaria, el demandado asume la carga de probar que los hechos motivadores de su decisión son legítimos o, aun sin justificar su licitud, se presentan razonablemente ajenos a todo móvil atentatorio de derechos fundamentales. No se impone, por tanto, al demandado, la prueba diabólica de un hecho negativo —la no discriminación—, sino la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada y su carácter absolutamente ajeno a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales”.

A la vista de la referida doctrina, el Tribunal Constitucional procede a analizar si la conducta de la Xunta de Galicia vulneró o no la tutela judicial efectiva. Si bien inicialmente el Tribunal reconoce que cuando se trata de supuestos de finalización de contratos temporales y no renovación posterior, “el hecho de que los mismos se extingan en una el hecho de que los mismos se extingan en la fecha y en las condiciones que habían sido previstas por las partes en el momento de su celebración puede permitir neutralizar el indicio probatorio de la vulneración de derechos fundamentales que pudiera haberse aportado, dado que la extinción se produce en los términos previstos desde un principio y no parece, por tanto, que pueda estimarse influida por cualquier reclamación o acción judicial que hubiera podido ejercerse durante el transcurso de la relación”, no siempre es por sí mismo suficiente para entender que no existe relación alguna. A partir de tal afirmación, el Alto Tribunal estima que en el presente caso deben tomarse en consideración una serie de consideración una serie de circunstancias que impiden afirmar que la mera llegada del término previsto en el contrato constituyera por sí misma para descartar la lesión del derecho fundamental.

En primer lugar, destaca el Tribunal que a pesar de la concreta estipulación pactada por las partes sobre la vigencia de sus sucesivos contratos, la llegada del término previsto en el contrato nunca impidió que la relación profesional entre los recurrentes y la Administración demandada se mantuviese, de tal forma que la conclusión de cada contrato era seguida por la de otro posterior en idénticas condiciones. No obstante, y frente a lo que venía sucediendo en los años precedentes, al finalizar el contrato correspondiente a la campaña del año 2001 la demandada no volvió a contratar a los recurrentes, coincidiendo tal decisión con la reclamación judicial del reconocimiento del carácter laboral de sus contratos a través de una demanda de conflicto colectivo presentada por la Confederación Intersindical Galega.

En segundo término, entiende el Tribunal que existe un “poderoso indicio” que genera la razonable sospecha a favor de los recurrentes: la presentación de la demanda de conflicto colectivo en reclamación de su carácter laboral. En este sentido, considera que a pesar de que no se tratase de una demanda formulada a título personal por los recurrentes, sino que fue promovida por un sindicato, la misma tenía por finalidad la defensa de los intereses de los recurrentes, toda vez que pretendía obtener un reconocimiento judicial sobre el carácter laboral de sus contratos. Era, en palabras del Tribunal Constitucional, “una controversia jurídica que les afectaba directamente al formar parte del ámbito del conflicto presentado”. Así pues, entiende el Tribunal que en este caso la garantía de indemnidad “ha de extenderse a la formulación de la demanda de conflicto colectivo en cuestión, en tanto en cuanto constituyó una acción del sindicato directamente encaminada al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en defensa de los derechos laborales de los recurrentes, y como tal, pudo ser motivo de la represalia que los recurrentes denuncian”.

Por último, en opinión del Alto Tribunal no resulta relevante la circunstancia de que al tiempo de producirse el cese de los trabajadores aún no se hubiese resuelto la demanda de conflicto colectivo planteada. Siguiendo su propia doctrina, el Tribunal señala que “la doctrina de los despidos radicalmente nulos en cuanto producidos como consecuencia inmediata y directa del ejercicio de un derecho fundamental o de una libertad pública, en este caso del derecho a la tutela judicial efectiva, tiene su origen en supuestos en los que es posible constatar que el despido tiene lugar, no como consecuencia del sentido de una determinada resolución judicial, sino ya por el mero ejercicio de la acción tendente a la declaración de laboralidad, a la que ya se acusa de trasgresión de la buena fe contractual”.

Voto particular del Magistrado Conde Martín de Hijas.

El Magistrado discrepante sostiene, en primer lugar, que las bases sobre las que se fundamenta el pronunciamiento del Tribunal escapan del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En concreto, mantiene que “para poder hablar de represalia por el ejercicio del derecho de tutela judicial efectiva, y por tanto para poder atribuir el valor de indicios de dicha represalia a determinados hechos, es necesaria una más concreta personalización de la conducta del trabajador que pueda, en su caso, estimarse reprimida”. En consecuencia, sin el previo factor de una conducta personal del trabajador no parece fundada la apreciación de un indicio de represión del ejercicio de un derecho fundamental por un trabajador. A mayor abundamiento sostiene que si la garantía de indemnidad lo es en relación con posibles represalias por ejercicio de derechos fundamentales, los “hechos susceptibles de ser considerados indiciarios de la vulneración del derecho fundamental deben tener conexión más o menos inmediata con éste, y no con actuaciones no relacionadas con ese derecho”.

En segundo lugar, el voto particular tampoco comparte la convicción de que existieran indicios suficientes para apreciar que la extinción de los contratos de los recurrentes y la no renovación de los mismos se debieran al ejercicio de las acciones judiciales. El Magistrado discrepante considera convincentemente acreditado que la adjudicación de los servicios de saneamiento ganadero de la Xunta de Galicia para el año 2002 a la empresa TRAGSA tenía justificación en el contexto en el que se desarrollaron los hechos. La campaña de saneamiento ganadero del 2002 atendía a un específico objetivo derivado de diversas enfermedades animales aparecidas en aquellos momentos: focos de fiebre aftosa, peste porcina y encefalopatía espongiiforme bovina. Para llevar a cabo adecuadamente el programa de sanidad a una empresa pública que ya había colaborado con la administración autonómica el año 2001 en el campo del control de la enfermedad de las vacas locas. Así pues, la actuación de la Xunta no podía considerarse injustificada, irracional ni atentatoria de derechos fundamentales.

Voto particular de los Magistrados Delgado Barrio y Jiménez Sánchez.

Comparten con el voto particular de Conde Martín de Hijas la opinión relativa a la insuficiencia del panorama indiciario para apreciar la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En los mismos términos que el voto particular acabado de referir, sostienen que en atención a las circunstancias presentes en el supuesto de hecho no puede afirmarse que la decisión de la administración autonómica fuese injustificada o lesiva del derecho fundamental. Todo lo contrario, consideran que la Xunta de Galicia acreditó la razonabilidad de su decisión al encargar la campaña del 2002 a una empresa pública que ya había colaborado con ella, tenía amplia experiencia en el sector, y le ofrecía un sistema integral de prestaciones y unos medios que permitían afrontar las necesidades concretas del programa de sanidad animal de ese año.

3. Valoración.

Dos son las cuestiones que plantea el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La primera ejemplifica la dificultad que presenta la distribución del *onus probandi* en los supuestos de finalización de contratos temporales; máxime, como es el caso discutido, cuando la decisión de no renovación de los contratos deriva de un cambio sustancial en la gestión del servicio. Sobre el particular, el Tribunal recuerda, una vez más, que la existencia de un hecho objetivo, como es el término final del contrato, no siempre es en sí mismo razón suficiente para justificar el carecer objetivo de la decisión empresarial. Habrá que estar al panorama indiciario presentado por los demandantes para valorar si la llegada del término es

efectivamente la razón objetiva. Cuestión distinta es si, en el caso concreto, la valoración que el Tribunal hace de las razones aportadas por la Xunta de Galicia (ventajas en la gestión, experiencia, etc.) para justificar la decisión de sustituir la contratación directa de veterinarios por la concesión de la gestión de la actividad de sanidad animal es la más adecuada en atención a los antecedentes de hecho. Como se ha visto no todos los Magistrados comparten el parecer mayoritario del Pleno.

Sin embargo más interesante, y más relevante, es la posición mantenida por la Corte Constitucional sobre el contenido sustantivo de la garantía de indemnidad ligada a la tutela judicial efectiva. En este punto, como se ha visto el Tribunal Constitucional ofrece una interpretación extensiva de la garantía contenida en el artículo 24.1 CE.

Ciertamente, como bien señala el voto particular del Magistrado Conde Martín de Hijas para hablar de represalias por el ejercicio de un derecho fundamental aquéllas deben tener relación directa con el derecho fundamental. Es claro que en este caso la formulación de la demanda de conflicto presentada por el sindicato constituyó una acción que incumbe al sindicato dentro de sus funciones en defensa de los derechos laborales de los trabajadores recurrentes, por lo que podría cuestionarse el mantenimiento de una conexión inmediata y directa entre el derecho fundamental invocado y la no renovación de los contratos de los recurrentes en amparo. Efectivamente, tanto la doctrina constitucional como los textos internacionales (Convenio 158 OIT, la Directiva 76/207/CEE), han venido declarando que debe protegerse al trabajador frente a las medidas empresariales adoptadas como consecuencia del ejercicio por aquél de acciones judiciales o administrativas.

En este caso, a pesar de que la tutela judicial no se instó directamente por los afectados, no cabe duda que el ejercicio del derecho fundamental no tenía otra finalidad que la defensa de los intereses de aquéllos. En consecuencia, entendemos que es dable sostener, como hace el Tribunal, que en los supuestos en los que los trabajadores son los beneficiarios directos del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva existe también una conexión directa entre el ejercicio de las acciones judiciales y las medidas empresariales posteriores en perjuicio de los interesados en tanto en cuanto que los recurrentes formaban parte del ámbito del conflicto colectivo presentado.

En definitiva, el Tribunal Constitucional viene a confirmar que la garantía de indemnidad constituye una protección general de la posición del trabajador ante el ejercicio de las acciones que deriven de la relación de trabajo. Interpretación que se corresponde no sólo con la finalidad perseguida por el Convenio 158 OIT, sino que deriva del propio sentido que ha venido dando el Tribunal Constitucional a la garantía de indemnidad que se extiende al ejercicio de las acciones judiciales, actos preparatorios o actuaciones tendentes precisamente a la evitación del proceso (cartas remitidas por conducto notarial a la empresa en reclamación de los derechos a la empresa), así como cualquier otra acción con el mismo objeto ante las autoridades administrativas competentes.