



Roj: **STS 5642/2014 - ECLI:ES:TS:2014:5642**

Id Cendoj: **28079140012014100782**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Social**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **02/12/2014**

Nº de Recurso: **29/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **SOCIAL**

Ponente: **FERNANDO SALINAS MOLINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 1626/2013,**
STS 5642/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Diciembre de dos mil catorce.

Vistos los presentes autos pendientes ante esta Sala en virtud del recurso de casación interpuesto por Doña Clara , representante del COMITÉ DE EMPRESA DEL AYUNTAMIENTO DE TOTANA, representada y defendida por el Letrado Don Antonio Pérez Hernández, contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 10-junio-2013 (autos nº 1/2013), recaída en proceso seguido a instancia del referido Comité de Empresa contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TOTANA sobre DESPIDO COLECTIVO.

Ha comparecido ante esta Sala en concepto de recurrido el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TOTANA, representado y defendido por el Letrado Don Guillermo Martínez- Abarca Ruiz- Funes.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. **Fernando Salinas Molina** ,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Letrado Don Antonio Pérez Hernández, en nombre y representación de Doña Clara , representante del Comité de Empresa del Ayuntamiento de Totana, formuló demanda ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, sobre demanda de despido colectivo, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminaba suplicando se dicte sentencia por la que: *"estimando en su totalidad la demanda, declare no ajustada a derecho la decisión extintiva de 35 contratos de trabajo, condenando a la demandada a estar y pasar por esta declaración"* .

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda de impugnación de despido colectivo, se celebró el acto del juicio en el que la parte actora se afirmó y ratificó en la demanda, oponiéndose la demandada, según consta en acta. Recibido el juicio a prueba, se practicaron las propuestas por las partes y declaradas pertinentes.

TERCERO.- Con fecha 10 de junio de 2013 se dictó sentencia por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia , en la que consta el siguiente fallo: *" Desestimar la demanda interpuesta por D^a Clara , contra el Ayuntamiento de Totana, impugnando despido colectivo, y declarar que la extinción de los 35 contratos de trabajo anunciada por el Ayuntamiento de Totana se encuentra ajustada a derecho "* .

CUARTO.- En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos: *" Primero.- Mediante escrito de fecha 17 de octubre de 2012, la lltma. Sra. Alcaldesa del Excmo. Ayuntamiento de Totana (Murcia), comunico a los representantes legales de los trabajadores la apertura de periodo de consultas previo a despido colectivo de 40 trabajadores, alegando, principalmente, la existencia de causas económicas por insuficiencia presupuestaria sobrevenida, así como, técnicas, organizativas y productivas. Segundo.- El periodo de consultas duró hasta el 16 de Noviembre del 2012 celebrándose reuniones los días 23 y 29 de Octubre, 2, 7, 13 y 16 de Noviembre*



del 2012, con el resultado que consta en las actas de levantadas con ocasión de tales reuniones, aportadas como prueba documental, cuyo contenido se da por reproducido. El periodo de consultas termino sin un acuerdo global, si bien adoptaron los siguientes acuerdos parciales: a) Reducir a 35 el numero de trabajadores afectados por el despido: b) Mejora lineal de 2.304, 98 euros en la indemnización que correspondía a los trabajadores afectados: c) Tramitación de concierto con la seguridad Social para los afectados mayores de 55 años; d) Creación de una bolsa de trabajo, acordando dar mayor puntuación a los servicios prestados en el ayuntamiento de Totana; e) Promoción de cursos de formación para los afectados; f) No amortización de las plazas laborales que se quedan vacantes durante los próximos dos años. TERCERO.- El Ayuntamiento demandado manifestó su voluntad de extinguir los contratos de 35 trabajadores de plantilla, mediante comunicación, de fecha 29/11/2012, remitida a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral. Cuarto.- En el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011, los informes de liquidaciones presupuestarias aprobados por el ayuntamiento de Totana (aportados al Tribunal de Cuentas) reflejan un desequilibrio entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, con resultados negativos de 11.223.075 euros en el año 2008, de 904.116 en el 2010 y de 7.340.440 en el 2011 y resultado positivo de 4.053.666 euros en 2009; los resultados provisionales en el año 2012, al 31/6/2012 reflejan un déficit presupuestario de 3.241.144 euros. Como consecuencia del déficit presupuestario de los citados años y los arrastrados de años anteriores, el Ayuntamiento de Totana soporta un nivel de endeudamiento de 91.144.195 euros al 21/8/2012.. Los ingresos del Ayuntamiento se han reducido, como consecuencia de la disminución de ingresos por impuestos e ingresos propios, así como por la reducción de las aportaciones del estado y CARM. Quinto.- Con fecha 2 de Febrero del 2012, el Ayuntamiento aprobó un Plan de Ajuste, con el fin de paliar la situación económica en la que se encontraba, el cual contemplaba diversas medidas. En cumplimiento del citado plan de ajuste se han llevado a cabo las siguientes actuaciones, con la previsión incremento de ingresos y reducción estimada de gasto que se hace constar: A. Ingresos: 1) Subida de tasas municipales de basura en torno al 200% (incremento de ingresos en torno al 1.300.000,00 euros). 2) Rescate de la gestión de agua potable y alcantarillado, antes externalizado (saldo positivo en términos anuales de unos 3.000.000 euros. 3. Incremento de un 10% del IBI, (incremento de ingresos de unos 400.000,00 euros). B. Reducción gastos: 1) Reducción de concejales liberados (140.000,00 euros). 2) Reducción del personal de libre designación (80.000 euros). 3 Reducción del salario del personal de libre designación restante (30.000 euros). 4) Reducción de los gastos protocolarios, de prensa, de relación con los medios de comunicación, así como servicios de telefonía móvil, (100.000 euros). 5. Revisión a la baja o supresión en algunos casos de los contratos de servicios vigentes mantenidos con terceros, (486.000 euros). 6. Externalización de la gestión de tres de las cuatro escuelas infantiles (600.000,00 euros). 7. Cancelación de los contratos de arrendamiento de locales urbanos, usados para dependencias municipales (de 48.000 euros). 8. Congelación de la oferta de empleo público, suprimiendo la sustitución del personal en baja y vacaciones. 9. Eliminación de todas las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento a las asociaciones y entes de ámbito local (238.000 euros). 10. Realización del PGOU con medios propios, (252.000 euros). 11. Rebaja voluntaria del complemento específico de la Sra. Secretaria del Ayuntamiento y del Técnico de Recursos Humanos (12.625,00 euros). 12. Suspensión de los complementos salariales de las diferentes jefaturas del Ayuntamiento (153.722,00 euros). 13. Suspensión de las ayudas sociales, ayudas presupuestadas y aprobadas en pleno (80.000,00 euros). 14) Suspensión de las jornadas especiales de festivos y nocturnos de los agentes de la policía local (180.000 euros). 15. Suspensión de las jornadas especiales de festivos y nocturnos para el resto del personal del Ayuntamiento, (30.000,00 euros). 16. Suspensión de los sexenios (12.000,00 euros). 17. Cierre de las dependencias municipales por las tardes, (120.000,00 euros). 19. Rebaja adicional del complemento específico de la Sra. Secretaria en 500,00€/mes (6.000,00 euros anuales). 20. No renovación de la comisión de servicios del subinspector de la Policía Local de Totana, (80.000,00 euros anuales). 21. No renovación de la comisión de servicios de un auxiliar administrativo (30.000,00 euros anuales). 22. Amortización de las 14 plazas ocupadas por funcionarios interinos (480.000,00 euros anuales). 23 Reducción de las retribuciones a la Alcaldesa del Ayuntamiento (de 23.000,00 euros anuales). 24. Reducción del contrato de servicio de asesoramiento y representación en juicio del Ayuntamiento (52.500,00 euros anuales). Sexto.- Se produjo un aumento de dos horas y media semanales de trabajo a los empleados públicos, y se les redujeron los días de permiso por vacaciones, asuntos propios y licencias. Séptimo.- La repercusión de los gastos de personal sobre el importe de los derechos reconocidos netos ascendió a 41,22% en 2012, 48,35% en 2011, 49,41% en 2010, 45,34% en 2009 y a 59,19% en 2008. Octavo.- La reducción de gasto de personal, derivada de la extinción de los 35 puestos de trabajo, se estima que alcanza los 881.000 euros anuales ".

QUINTO.- Contra expresada resolución se interpuso recurso de casación por el Letrado Don Antonio Pérez Hernández, en nombre y representación de Doña Clara , representante del Comité de Empresa del Ayuntamiento de Totana, formalizándose el correspondiente recurso mediante escrito de fecha de entrada 25 de julio de 2013, autorizándolo y basándose en el siguiente motivo: Único.- Al amparo de lo dispuesto en el art. 207.e) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), por considerar que la sentencia de instancia



infringe por aplicación incorrecta al caso, la disposición adicional vigésima del Estatuto de los Trabajadores . También considera que infringe, por aplicación indebida, la LO. 2/2012 de 27 de abril.

SEXTO.- Evacuado el traslado de impugnación por la parte recurrida, el Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de considerar el recurso improcedente e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el día 26 de noviembre actual en Sala General, dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1.- El Comité de Empresa del Ayuntamiento de Totana recurre en casación ordinaria la sentencia de instancia (STSJ/Murcia 10-junio-2013 -autos 1/2013) en la que se desestima la demanda que interpuso impugnando el despido colectivo de 35 trabajadores decidido por la Entidad local empleadora en fecha 29-11-2012, una vez finalizado el periodo de consultas iniciado el día 17-10-2012.

2.- Constan, en esencia, como hechos probados en dicha sentencia, cuya modificación no se insta en este recurso casacional, que:

a) El periodo de consultas, para extinguir 40 contratos de trabajo, se inicia en la fecha indicada, alegándose causas económicas por insuficiencia presupuestaria sobrevenida, así como, técnicas, organizativas y productivas (HP 1º);

b) El periodo de consultas, tras seis reuniones, concluyó el día 16-11-2012, " *sin un acuerdo global, si bien adoptaron los siguientes acuerdos parciales: a) Reducir a 35 el numero de ... afectados...; b) Mejora lineal de 2.304,98 € en la indemnización...; c) Tramitación de concierto con la Seguridad Social para los ... mayores de 55 años; d) Creación de una bolsa de trabajo, acordando dar mayor puntuación a los servicios prestados en el ayuntamiento ...; e) Promoción de cursos de formación para los afectados; f) No amortización de las plazas laborales que se quedan vacantes durante los próximos dos años* " (HP 2º);

c) La decisión empresarial de efectuar 35 despidos se comunica a la representación de los trabajadores en fecha 29-11-2012 (HP 3º);

d) " *En el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011, los informes de liquidaciones presupuestarias aprobados por el Ayuntamiento ... (aportados al Tribunal de Cuentas) reflejan un desequilibrio entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, con resultados negativos de 11.223.075 euros en el año 2008, de 904.116 en el 2010 y de 7.340.440 en el 2011 y resultado positivo de 4.053.666 euros en 2009; los resultados provisionales en el año 2012, al 31/6/2012 reflejan un déficit presupuestario de 3.241.144 euros. Como consecuencia del déficit presupuestario de los citados años y los arrastrados de años anteriores, el Ayuntamiento ... soporta un nivel de endeudamiento de 91.144.195 euros al 21/8/2012. Los ingresos del Ayuntamiento se han reducido, como consecuencia de la disminución de ingresos por impuestos e ingresos propios, así como por la reducción de las aportaciones del Estado y CARM* " (HP 4º).

e) Con fecha 02-02-2012 el Ayuntamiento aprobó un Plan de Ajuste, con el fin de paliar la situación económica en la que se encontraba, el cual contemplaba diversas medidas, habiendo llevado a cabo distintas actuaciones, con la previsión de incremento de ingresos y reducción estimada de gastos que se detallan en el HP 5º. Así, unas afectantes, especialmente, al incremento de ingresos, como la subida de tasas municipales de basura en torno al 200%; el rescate de la gestión de agua potable y alcantarillado, antes externalizado; e incremento de un 10% del IBI. Igualmente, en cuanto a la reducción de gastos, se detallan medidas relativas a reducciones de concejales liberados, del personal de libre designación, del salario del personal de libre designación restante, de los gastos protocolarios y otros como servicios de telefonía móvil; revisión a la baja o supresión en algunos contratos de servicios con terceros; externalización de la gestión de tres de las cuatro escuelas infantiles; cancelación de contratos de arrendamiento de locales urbanos usados para dependencias municipales; congelación de la oferta de empleo público, suprimiendo la sustitución del personal en baja y vacaciones; eliminación de todas las subvenciones a asociaciones y entes de ámbito local; realización del PGOU con medios propios; rebaja voluntaria de dos complementos específicos de determinado personal; suspensión de complementos salariales de diferentes jefaturas, de determinadas ayudas sociales, de las jornadas especiales de festivos y nocturnos de los agentes de la policía, de jornadas especiales de festivos y nocturnos para el resto del personal, de los sexenios; el cierre de dependencias municipales por las tardes; la rebaja adicional de un complemento específico a un funcionario; la no renovación de la comisión de servicios del subinspector de la Policía y de un auxiliar administrativo; la amortización de las 14 plazas ocupadas por funcionarios interinos; reducción de retribuciones a la Alcaldesa y del contrato de servicio de asesoramiento y representación en juicio del Ayuntamiento.



- f) " Se produjo un aumento de dos horas y media semanales de trabajo a los empleados públicos, y se les redujeron los días de permiso por vacaciones, asuntos propios y licencias " (HP 6º).
- g) " La repercusión de los gastos de personal sobre el importe de los derechos reconocidos netos ascendió a 41,22% en 2012, 48,35% en 2011, 49,41% en 2010, 45,34% en 2009 y a 59,19% en 2008 " (HP 7º); y
- h) Finalmente, se declara probado que " La reducción de gasto de personal, derivada de la extinción de los 35 puestos de trabajo, se estima que alcanza los 881.000 euros anuales " (HP 8º).

3.- La sentencia de instancia para la desestimación de la demanda, – y en cuanto al presente recurso más directamente afecta por los concretos motivos de impugnación articulados en el mismo, pues ya no se denuncia por la representación de los trabajadores la ausencia de buena fe en la negociación –, argumenta en esencia, por una parte, sobre la concurrencia de las causas económicas alegadas, que << Los datos económicos ... evidencian un desequilibrio evidente entre los ingresos y los gastos del Ayuntamiento ..., al ser los primeros inferiores a los segundos. Tal desequilibrio se ha venido sufragando mediante el endeudamiento que en el año 2012 alcanzó la cifra de 91 millones de euros, la cual no es consecuencia exclusiva del déficit presupuestario de los últimos años, sino, también, del resultado negativo de numerosos ejercicios anteriores, fruto de las políticas presupuestarias de endeudamiento financiero adoptadas por muchas administraciones públicas. Ello no obstante, esta Sala estima que concurre la causa económica que contempla la disposición adicional vigésima, esto es una insuficiencia presupuestaria sobrevenida, no solo porque el déficit presupuestario se ha visto agravado en los últimos años por la disminución de los ingresos que provienen de las tasas e impuestos municipales, los recursos propios, así como de las aportaciones de la Comunidad Autónoma y del Estado, como consecuencia de la reducción de la actividad comercial e industrial derivada de la crisis económica (lo que se refleja tanto en la Memoria explicativa de las causas elaborado por el ayuntamiento demandado, como en el propio informe pericial), sino, también, porque la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Financiera ha venido a establecer un nuevo marco legal que impide o limita anteriores políticas o prácticas presupuestarias de las administraciones públicas, al imponer a los presupuestos la necesidad de equilibrio o superávit estructural (art. 3 y 11.4 respecto de las corporaciones locales), así como imponer a las mismas la obligación de ser capaces de financiar compromisos de gasto presente o futuro dentro de los límites de déficit y deuda pública que dicha ley establece (art. 4) >>; y, por otra parte, sobre la proporcionalidad y racionalidad de la medida, que << aunque el ahorro que pueda representar la extinción de los 35 puestos de trabajo (evaluado en 800.000 euros) no sea muy importante en relación con la magnitud del déficit presupuestario del ayuntamiento ..., esta sala debe de estimar que la medida es razonable y proporcionada, pues contribuye, junto con las restantes adoptadas, a situar el déficit del presupuesto en límites que se ajustan a las previsiones que se contemplan en la LO 2/2012. Es así mismo relevante, el hecho de que el ayuntamiento ... no ha centrado sus medidas de ajuste en la reducción de los puestos de los contratados laborales, pues las medidas adoptadas, junto con la adopción de medidas para incrementar los ingresos, han supuesto la reducción de puestos de libre designación, la amortización de plazas de funcionarios, así como en la reducción de retribuciones e importantes recortes en el gasto >>; destaca, respecto a las causas organizativas, que << Aunque al final tengan un contenido económico, la reducción de 35 puestos de empleados laborales es, así mismo, consecuencia de cambios organizativos, derivados de la ampliación de los horarios de trabajo, la supresión de días de libranza y la externalización de servicios y la supresión de otros servicios públicos de carácter no fundamental >>; y, finalmente, afirma que << una vez apreciada la razonabilidad y proporcionalidad de la medida objeto de impugnación, los órganos jurisdiccionales no pueden entrar a examinar si cabría la adopción de otro tipo de medidas de ajuste, pues tal decisión corresponde a las facultades de gestión y dirección de quien asume la condición de empresario >>.

SEGUNDO.- 1.- El Comité de Empresa recurrente en casación ordinaria, expresamente excluye de su impugnación la posible revisión fáctica, y, sin invocarlo, por el cauce procesal del art. 207.e) LRJS (" Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate "), denuncia infracciones derivadas de la aplicación incorrecta de la DA 20ª ET y de la aplicación indebida de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Razona, en esencia, el recurrente que: **a)** La situación de insuficiencia presupuestaria no era " sobrevenida ", entendida según el DRAE como " venida o suceso, repentino e imprevisto ", pues al Ayuntamiento " no le ha venido ningún suceso repentino e imprevisto, ninguna catástrofe natural que hiciera caer drásticamente los ingresos y produjera insuficiencia presupuestaria, sino que ésta se debe solamente a una continuada política de despilfarro y derroche que vinieron practicando desde hace muchos años, los regidores de tal municipio ", así como que con tales conductas ha logrado " endeudarse en más de 72 millones de euros (diferencia entre los 91,1 millones acumulados en total y la deuda de 18,6 millones generada desde 2008 "; **b)** La situación de insuficiencia presupuestaria no es " persistente ", al no constar probado que se haya producido en el periodo inmediato anterior reciente en tres trimestres consecutivos; **c)** Es inaplicable la Ley Orgánica 2/2012 pues " no obliga a las administraciones públicas a despedir trabajadores, como fórmula más eficaz para reducir el gasto ", además que con la medida combatida se



aumenta el gasto pues son mayores las indemnizaciones que los salarios que debían abonarse y que tampoco existe ahorro muchos servicios que prestaban los despedidos ahora el ayuntamiento los ha subcontratado; **d)** no existe proporcionalidad de la medida, dado que, que debe adoptarse " *no solo atendiendo al problema financiero, cierto, del Ayuntamiento de Totana, sino también atendiendo a los principios constitucionales ...* " y que " *no hay ... proporción alguna entre el daño social cierto que provocan los despidos y la utilidad teórica de tal medida para reducir el déficit, que en el mejor de los casos resolvería el déficit de la demandada, pasados mas de 100 años* ", concluyendo que debe hacerse una interpretación muy restrictiva de la posible aplicación de los despidos colectivos a los ayuntamientos; y **e)** finalmente, que tampoco concurren las causas técnicas ni organizativas alegadas.

2.- Impugna el recurso la empleadora demandada oponiéndose a su prosperabilidad destacando el contenido de los propios razonamientos de la sentencia de instancia; y, por el Ministerio Fiscal en su informe se insta la confirmación de la sentencia por concurrir causas económicas y organizativas, destacando que, conforme el informe pericial al que se remiten los hechos probados de la sentencia de instancia, el Ayuntamiento " *ni siquiera se pudo acoger al plan de pagos a proveedores recogido en el RDL 4/2012 por informe desfavorable del Mº de Hacienda, aunque éste tuvo que acudir en su ayuda habilitándole una línea de crédito para acometer los pagos a acreedores con el compromiso de seguir adoptando el ayuntamiento medidas de ajuste que paliaran su déficit* ", concluyendo que si las medidas adoptadas, entre ellas el despido impugnado, no son suficientes para paliar la situación de de desequilibrio presupuestario, al menos propiciarían su reducción.

TERCERO.- 1.- Para la solución de los motivos de impugnación debe tenerse en cuenta la normativa vigente en la fecha en la que se inicia el periodo de consultas, el día 17-10-2012, en relación con los inalterados hechos declarados probados de la sentencia de instancia.

2.- La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE 07-07-2012), que entró en vigor el día 08-07-2012 (DF 1ª), en su DA 2ª añadió al texto del Estatuto de los Trabajadores (ET) una DA 20ª, en la que se establecía que: << *El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público , aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas >> (DA 20ª.I ET) y que << *A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, entendiendo como tales, a los entes, organismos y entidades a que se refiere el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público , se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevinida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público >> (DA 20ª.II ET).**

3.- A efectos aplicativos de la anterior norma, a los especiales efectos de la definición de las " causas " de los despidos colectivos (DA 20ª.II), los Ayuntamientos están incluidos en el sector público con la consideración de formar parte de las Administraciones públicas, dado que conforme al art. 3.1.a) y 2.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en la redacción vigente en la fecha de los hechos), << *1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local >> y << *2. Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades: a) Los mencionados en las letras a) y b) del apartado anterior >>.**

4.- En cuanto a la exigencia de que en todo el sector público los despidos colectivos han de efectuarse " en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas " (DA 20ª.I ET), debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el nuevo art. 135.1 , 2 y 5 CE (Reforma de 27-09-2011 -BOE 27-09-2011), en el sentido de que " *1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria* ", que " *2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros* " y " *Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto*



interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario "; si bien " Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020 " (DA única.e Reforma 27-09-2011).

5.- La anterior norma constitucional se desarrolla por su mandato expreso en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 30-04-2012), que entró en vigor el 01-05-2012, salvo para " los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de 2020 " (DF 7ª LO 2/2012) y que es aplicable a las " Corporaciones Locales " (art. 2.1.c). Destaquemos que:

a) En su Preámbulo resalta que " Como novedad importante, la Ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales ", que " En las disposiciones adicionales, la Ley establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo estará condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias ", así como que " Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la Ley contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como establece la Constitución. Durante este período se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la Ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por ciento del PIB ".

b) En el texto de la citada LO, en la redacción vigente en la fecha de los hechos, se proclama que tiene por objeto el establecimiento de " los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo ... " y de los " procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento ... " (art. 1); entendiéndose " por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural " (art. 3.2) y " por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública ... " (art. 4.2) y disponiendo que " Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado " (art. 8.1); y señalando, entre otros instrumentos o medidas " preventivas " y/o " correctivas ", – a las que se remite expresamente la citada DA 20ª ET –, el que, como " medidas preventivas ", " Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria " (art. 18.1) o las advertencias por el Gobierno en caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto con la obligación de adoptar, en el plazo de un mes, las medidas necesarias para evitar el riesgo (art. 19); o, entre las " medidas correctivas ", que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de las corporaciones locales " todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera " (art. 20.2) o el que la Administración incumplidora " formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto " (art. 21) o, en su caso, un plan de reequilibrio (art. 22). Medidas preventivas y correctivas que incluso, con respecto a las Corporaciones Locales y a su control, adquieren mayor rigor en la posterior Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, no aplicable por razones temporales en el presente caso.

6.- Señalar que, dadas las fechas de inicio del periodo de consultas (17-10-2012), no es aplicable en el presente caso el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (BOE 30-10-2012), por imperativo de su DT única 2, debiendo estarse a la vigente en el momento de tal inicio, constituida por el ahora derogado Real Decreto 801/2011, de 10 de junio (por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos), el que, – a diferencia del ahora vigente, en su arts. 35 a 38 sobre " Procedimiento de despido colectivo aplicable en las Administraciones Públicas a que se refiere el párrafo segundo de la disposición adicional vigésima del Estatuto de los Trabajadores " –, no contiene normas específicas sobre los despidos colectivos en las Administraciones públicas, y, por tanto, no es de aplicación la regla interpretativa contenida en el art. 35.3.II RD 1483/2012, la que considera que << A los efectos de determinar la existencia de causas económicas, para los sujetos a los que se refiere el citado



artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se entenderá que existe insuficiencia presupuestaria cuando concurren las siguientes circunstancias: a) Que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el Departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario, y b) Que los créditos del Departamento o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minorado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores.- A estos efectos, se tendrán en cuenta tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria >>.

7.- Por lo que afecta al Reglamento vigente en la fecha de los hechos, y, como para un supuesto relativo a Corporaciones locales bajo la vigencia de la DA 20ª ET ex RDL 3/2012, recuerda la STS/IV 18-febrero-2014 (rco 59/2013 , Pleno), << En definitiva ... los empleadores integrados en el sector público, incluidas las AAPP, están obligadas legalmente, de pretender efectuar despidos colectivos, a realizar el período de consultas con los representantes legales de los trabajadores, debiendo éstas versar, como mínimo, sobre las posibilidades - es decir, en la medida de lo posible- de evitar o reducir los despidos colectivos y de atenuar sus consecuencias mediante el recurso a soluciones sociales de acompañamiento tales como recolocaciones o acciones de formación o reciclaje profesional para la mejora de la empleabilidad; además, deberán efectuar la preceptiva comunicación a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral, acompañándola de "toda la documentación necesaria para acreditar las causas motivadoras del despido colectivo en los términos que reglamentariamente se determinen" y aportar la correspondiente memoria; así como deberán negociar de buena fe durante el período de consultas "con vistas a la consecución de un acuerdo" y también en estos casos la autoridad laboral deberá velar por la efectividad del dicho período de consultas >>.

CUARTO.- 1.- Examinaremos, en primer lugar, si en el presente caso concurren causas económicas justificativas del despido colectivo impugnado, conforme a la definición que para tal " causa " tratándose de Administraciones públicas se efectúa en la citada DA 20ª.II ET ex Ley 3/2012 y con la necesidad de ajustarse al " marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas " como para todas las empleadoras integradas en el sector público ordena la propia DA 20ª.I ET .

2.- Ciertamente los no precisos términos en que aparecen descritas las causas económicas en la DA 20ª.II ET (" se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes ...") suscitan importantes problemas interpretativos, así, entre otros, en orden:

a) Lo que debe configurarse como " insuficiencia presupuestaria ", que se ha pretendido resolver directamente por vía reglamentaria, el antes citado y ahora no aplicable art. 35.3.II del RD 1483/2012 , pretendiendo comparar la situación del año en que se producen los despidos con ejercicios anteriores;

b) Al requisito de que sea " persistente ", siendo el propio texto legal, el que, -- desoyendo determinadas enmiendas de grupos parlamentarios que destacaban el carácter anual de los presupuestos y el que éstos en las Administraciones públicas deben ser, como mínimo, equilibrados --, interpreta normativamente que " En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos ", por lo que parece que se está refiriendo exclusivamente al déficit presupuestario sobrevenido en un único ejercicio (y no al que pudiera sobrevenir a consecuencia de ejercicios presupuestarios anteriores) y de difícil aplicación en la práctica, tanto por el necesario ajuste a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige, como regla, el mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, como por no establecer tampoco la comparación con ejercicio o ejercicios anteriores, -- como se efectúa para los despidos económicos ordinarios en el art. 51.1.II ET a partir de la Ley 3/2012 (" En todo caso, se entenderá que la disminución es persistente si durante tres trimestres consecutivos el nivel de ingresos ordinarios o ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior ") --, y sin referencia, como se efectúa en el citado texto reglamentario de vigencia posterior a los presentes hechos, a posibles minoraciones presupuestarias por hechos ulteriores, en el sentido de que " A estos efectos, se tendrán en cuenta tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria " (art. 35.3.II RD 1483/2012);

c) A la circunstancia exigida de que la insuficiencia presupuestaria deba también ser " sobrevenida ", sin matizaciones normativas, pero que no parece que dada su referencia directa a los presupuestos deba tener una interpretación ajena a la propia normativa presupuestaria, no entendiéndolo simple o exclusivamente como un hecho o suceso repentino e imprevisto (tal como alega el Comité de Empresa recurrente con invocación del DRAE) o como se ha reflejado en cierta doctrina jurisprudencial aludiendo a circunstancias que no fueron tomadas en cuenta cuando se aprobó el presupuesto, -- aunque tales circunstancias extraordinarias estén previstas únicamente para el Estado y para las CC.AA., en el, aun inaplicable en cuanto a los límites de déficit



estructural, art. 11.2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, en el que se preceptúa que " 2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural ... ", que " 3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo ... En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento " y que " 4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario " --. Pudiendo el cuestionado término (" *sobrevenida* ") referirse igualmente a circunstancias legales que obliguen a la Corporación local empleadora, en nuestro caso, a no poder seguir utilizando financiación externa dentro de ciertos límites e impongan de futuro en los presupuestos municipales el ajustarse a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, debiendo efectuar con tal fin las " *medidas preventivas* " oportunas para intentar evitar la aplicación de las consecuentes " *medidas correctivas* "; con la matización de que tal presupuesto de insuficiencia presupuestaria en su aspecto de *sobrevenida* debería juzgarse con mayor rigor cuando tal insuficiencia presupuestaria ya existiese en análogas condiciones en el momento de la contratación de los trabajadores que se pretende posteriormente despedir, para evitar dejar el cumplimiento de los contratos al arbitrio de uno de los contratantes (arg. ex art. 1256 Código Civil), recordemos que el posible cambio sustancial de circunstancias respecto a las existentes en una toma de decisiones empresariales anteriores ha sido considerado jurisprudencialmente en un supuesto como causa *sobrevenida* (STS/IV 16-abril-2014, -rco 57/2013, Pleno); y, finalmente

d) Al requisito de que la insuficiencia presupuestaria, con los calificativos antes referidos (" *sobrevenida* y *persistente* "), para poder justificar un despido colectivo económico en una Administración pública deba afectar concretamente a " *la financiación de los servicios públicos correspondientes* ", de difícil aplicabilidad tratándose de servicios que legalmente deba suministrar la Corporación local y los que, como regla, en términos estrictamente económicos suelen ser deficitarios.

QUINTO.- 1.- En el presente caso para determinar si existen causas económicas que justifiquen el despido colectivo efectuado por la Corporación local empleadora, debemos partir de los datos económicos que se contienen en los inalterados hechos declarados probados de la sentencia de instancia impugnada y de los que, como pone de relieve el Ministerio Fiscal en su informe, se deducen de la prueba pericial a la que se remiten, los que se asumen por el Comité de Empresa recurrente, y de los que se resultan, entre otros extremos, que: **a)** En el periodo comprendido entre el año 2010 y el 31-06-2012 las liquidaciones presupuestarias aprobadas por el Ayuntamiento reflejan un desequilibrio entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, con resultados negativos de 904.116 € en el 2010, de 7.340.440 € en el 2011 y los resultados provisionales al 31-06-2012 reflejan un déficit presupuestario de 3.241.144 €; **b)** Como consecuencia del déficit presupuestario de citados años 2008 a 31-06-2012 el Ayuntamiento soporta un nivel de endeudamiento de 91.144.195 € en dicha última fecha; **c)** Los ingresos del Ayuntamiento se han reducido, como consecuencia de la disminución de ingresos por impuestos e ingresos propios, así como por la reducción de las aportaciones del Estado y CARM; **d)** el Ayuntamiento " *ni siquiera se pudo acoger al plan de pagos a proveedores recogido en el RDL 4/2012 por informe desfavorable del Mº de Hacienda, aunque éste tuvo que acudir en su ayuda habilitándole una línea de crédito para acometer los pagos a acreedores con el compromiso de seguir adoptando el ayuntamiento medidas de ajuste que paliaran su déficit* "; **e)** La repercusión de los gastos de personal sobre el importe de los derechos reconocidos netos ascendió a 41,22% en 2012, 48,35% en 2011, 49,41% en 2010, 45,34% en 2009 y a 59,19% en 2008; y **f)** La reducción de gasto de personal, derivada de la extinción de los 35 puestos de trabajo, se estima que alcanza los 881.000 € anuales.

2.- Tales datos económicos son de tal entidad en el presente caso, en atención a las características de la Corporación local empleadora y al nivel de endeudamiento que a fecha 31-06-2012 acreditaba, que comportan: **a)** una verdadera " *insuficiencia presupuestaria* " para hacerles frente; **b)** la que al arrastrarse, en términos cuantitativos y cualitativos trascendentes (por las causas que sean, sin que esta jurisdicción resulte ser la competente para delimitarlas y sin perjuicio de las acciones que incumban con tal fin al Comité de Empresa recurrente) indudablemente desde ejercicios presupuestarios anuales anteriores que no lograron enjugar el déficit real a pesar de posibles equilibrios presupuestarios aparentes, denotan un carácter de " *persistencia* " hacia el pasado; **c)** insuficiencia presupuestaria que en el momento de los hechos, al no poderse solventar por ni siquiera teóricos endeudamientos externos suficientes (algunos de ellos incluso denegados o concedidos en parte y condicionadamente) y que por imperativo de la expuesta normativa presupuestaria vigente esencialmente a partir del propio año 2012 obligan a adoptar las " *medidas preventivas* " oportunas (de todo tipo, incluidos también, en su caso los despidos, como ha efectuado la Corporación demandada) para intentar evitar la aplicación de las consecuentes " *medidas correctivas* ", cabe configurarla en dicho momento



como " *sobrevenida* "; **d)** afectante, en este caso, no únicamente a " *la financiación de los servicios públicos correspondientes* " en los que prestaban su actividad los trabajadores demandantes, sino a la totalidad de la actividad municipal, como se deduce de las restantes medidas adoptadas en todos los ámbitos por la Corporación demandada; y **e)** finalmente, sin que quepa, en este caso, entender que ha existido inadecuación o desproporción de las medidas adoptadas, pues ante la grave situación descrita el despido colectivo impugnado se inserta en el marco de otras medidas tendentes a paliar en lo posible la referida situación.

SEXTO.- 1.- Debe, dada la articulación del recurso y para dar respuesta a todo lo pedido, analizarse si también concurren en el presente caso las causas organizativas invocadas por la empleadora para justificar el despido.

2.- Sobre este extremo, cabe destacar que: **a)** el propio Comité de Empresa recurrente reconoce expresamente en su recurso (que no se extiende a la modificación de hechos probados), la insuficiencia presupuestaria del Ayuntamiento empleador y el que soporta un nivel de endeudamiento de 91.144.195 € a 21- 08-2013 a pesar de tratarse de un municipio de pequeña población (si bien en su interpretación los reduce a 72 millones de euros); **b)** el hecho de que el Ayuntamiento a la vista de tal situación económica ha aplicado, a partir del 02-02-2012, un importante número de medidas, en lo cuantitativo y en lo cualitativo, tendentes al incremento de ingresos y a la reducción de gastos, detallados en los HP 5º y 6º de la sentencia impugnada, - los ya relatados, entre otros, por una parte, subida de tasas municipales e IBI y rescate gestión agua potable y alcantarillado; y, por otra parte, reducciones de concejales liberados, de personal libre designación, de salarios y complementos, de gastos protocolarios, supresión o revisión a la baja de algunos contratos de servicios, externalización gestión de varias escuelas infantiles, cancelación arrendamientos locales para uso municipal, congelación oferta empleo público, eliminación subvenciones y determinadas ayudas sociales, realización PGOU con medios propios, suspensión jornadas especiales festivos y nocturnos, de sexenios, cierre dependencias por las tardes, no renovación de algunas comisiones de servicios, amortización de 14 plazas ocupadas por funcionarios interinos o aumento de 2,5 horas semanales de trabajo a los empleados públicos y la reducción de días de permiso por vacaciones, asuntos propios y licencias --; y, finalmente, **c)** entre las anteriores medidas racionalizadoras cabe encuadrar el despido colectivo ahora impugnado, efectuado en fecha 29-11-2012 y afectante a 35 trabajadores, como medida para reducir un plantilla que en dicha situación derivaba sobredimensionada.

3.- La aplicación de la normativa expuesta al presente supuesto permite, por tanto, concluir que además, concurren causas organizativas, al haberse producido " *cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público* ", que justifican la procedencia del despido colectivo impugnado. No cabe, por otra parte, cuestionar la adecuación y proporcionalidad de la medida impugnada, pues se encuadra en el ámbito de otras muchas tendentes a la racionalización de medios para reducir al máximo el alto grado de endeudamiento municipal, y sin que comporte, a pesar de las alegaciones del Comité recurrente (sin justificación en los inalterados hechos probados) la posible sustitución de los puestos de trabajo de los despedidos por trabajadores subcontratados, cuando de lo expuesto se puede deducir, al contrario, que las labores realizadas por los despedidos pasarán a ser realizadas por el personal ya existente en la Corporación local demandada como consecuencia de la reestructuración llevada a cabo.

SÉPTIMO.- Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo informado por el Ministerio Fiscal, procede desestimar el recurso de casación ordinario interpuesto por la representación de los trabajadores; sin costas (art. 235.1 LRJS).

Por lo expuesto, en nombre de S. M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso de casación ordinario interpuesto por Doña Clara , representante del COMITÉ DE EMPRESA DEL AYUNTAMIENTO DE TOTANA, contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 10-junio-2013 (autos nº 1/2013), recaída en proceso de despido colectivo seguido a instancia del referido Comité de Empresa contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TOTANA. Sin costas.

Devuélvanse las actuaciones a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, con la certificación y comunicación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Jesus Gullon Rodriguez D. Fernando Salinas Molina Dª Maria Milagros Calvo Ibarlucea D. Luis Fernando de Castro Fernandez D. Jose Luis Gilolmo Lopez Dª Maria Luisa Segoviano Astaburuaga D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana Dª Rosa Maria Viroles Piñol Dª Maria Lourdes Arastey Sahun D. Manuel Ramon Alarcon Caracuel D. Miguel Angel Luelmo Millan D. Jesus Souto Prieto



PUBLICACIÓN.- En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Fernando Salinas Molina hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ