

LOS FUNCIONARIOS
ALEMANES CELEBRAN
UN CONVENIO
COLECTIVO
DE TRABAJO
CON EL ESTADO

35.08(43):331.11

Por EUGENIO PÉREZ BOTIJA

El profesor PÉREZ BOTIJA hace en este trabajo unas observaciones sobre el convenio colectivo de 23 de febrero de 1961, celebrado por los empleados federales alemanes con el Estado. Resalta la importancia que tiene el hecho de que la Administración pública utilice métodos de la empresa privada para regular los problemas de personal, y expone a continuación las características principales del contenido de dicho convenio.

Conocemos dicho convenio sólo de una manera extractada y a través de las noticias que nos da del mismo un estudio publicado en la revista alemana de *Derecho del Trabajo* (1).

Ante todo habría que destacar el fenómeno de la propia celebración de este convenio, es decir, el hecho de que la Administración pública utilice métodos de la Empresa privada para regular los problemas del personal. Esto comporta dos presupuestos doctrinales e institucionales:

1. Que el Estado y los demás entes territoriales se valgan de la vía de la negociación colectiva en vez de la vía de la reglamentación unilateral, abdicando, si no formal, si funcionalmente, de cierta soberanía normativa.

2. Que la Administración pública reconoce la plenitud del derecho de sindicación de sus funcionarios o, al menos, de una parte de sus funcionarios o empleados, y negocia con los Sindicatos que representen a los mismos, no un Estatuto del personal, ni tampoco un Estatuto de clases pasivas, ni menos todavía lo que se conoce en la técnica del derecho positivo español como una «reglamentación de trabajo», sino un auténtico convenio colectivo.

Es decir, que para regular las situaciones y tratamiento del personal, la Administración pública acude a esa fuente tan característica del derecho laboral, y que en la mayor parte de los países constituye el módulo corriente de fijación de salarios, jornada, descansos u otras condiciones de trabajo.

Con ello se ha producido otra tercera consecuencia de orden cientí-

(1) R. SCHÖNHERR: *Der Bundes-Angestelltentarifvertrag vom 23. februar 1961*, en «Recht der Arbeit», junio 1961, pág. 234.

fico o sistemático, y es que el Derecho administrativo, que tantas influencias tuviera en el entramado privatista del Derecho del Trabajo y en sus instituciones (2) recibe ahora el contraflujo de éste, con la recepción del convenio colectivo, como fuente de derechos administrativos o, al menos, de derechos contra la Administración.

El fenómeno, sin embargo, no es totalmente nuevo en el orden doctrinal, pues ya hace años que se planteara en Alemania (3), e incluso recientemente se ha suscitado en España la cuestión de si el Derecho de funcionarios debe desgajarse del Derecho administrativo y llevarse al campo jurídico-laboral (4). RODRÍGUEZ PIÑERO ha sido, en el jus-laboralismo español, el propugnador de la idea.

La figura del convenio administrativo (5) adquiere así plena vigencia, y para que no se crea que es pura ficción especulativa de unos profesores de la joven disciplina a la que deseen ensanchar sus fronteras, el acuerdo de 23 de febrero de 1961, convenido por una Administración pública tan realista y efectiva como la teutónica, da a aquellas teorías una base fáctica.

Ello no significa que en el jus-laboralismo echemos las campanas al vuelo, queramos magnificar el fenómeno y se trate de equiparar la recepción del convenio colectivo en el Derecho administrativo a la recepción del Derecho romano por el Derecho privado alemán a lo largo del XIX. El fenómeno es modesto de proporciones, aunque sea muy sig-

(2) En reciente ensayo nos hemos ocupado del tema: Homenaje a Jordana de Pozas, Madrid, 1961, T. I, pág. 1: *Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del Trabajo*.

(3) Desde la polémica entre Kaskel y Sinzheimer (véase en especial las ediciones del Arbeitsrecht del primero, continuadas por Dersch) hasta el Verwaltungsrecht de Forstthoff (cfr. ed. española), buen número de estudiosos alemanes han creído que el régimen jurídico de los funcionarios públicos debía incorporarse al Derecho del trabajo.

(4) Un joven catedrático español de Derecho del Trabajo, el actual titular de esta cátedra en la Universidad de Murcia y perteneciente a la que pudiéramos llamar escuela sevillana del Derecho laboral (García Oviedo, Clavero, Arévalo, Alonso Olea y Rodríguez Piñero), ha sido el mantenedor de esta tesis, precisamente en su tesis doctoral, aún inédita y que tuvimos oportunidad de juzgar en su día.

(5) El concepto de «convenio colectivo administrativo» es susceptible de una doble acepción, según se entienda por convenio privado, en el que se interfiere la Administración, publicándolo, o por acuerdo que la Administración pública celebra con un sindicato de funcionarios o empleados al servicio de aquélla y en el que se fijan pormenores de la situación económica, profesional, estabilidad en el empleo, etc., de los mismos. Las consecuencias de esta autonomía conceptual las apuntamos en un ensayo que aparecerá en breve en las páginas de una revista bonaerense.

nificativo de orientaciones y datos. No afecta a todos los funcionarios, sino más bien a la categoría de funcionario-empleado. El propio nombre lo revela, ya que el convenio no es para los *Beamten*, sino para los *Angestellten*, si bien se aplican a éstos derechos más propios que aquéllos, llegando casi una «inamovilidad» a partir de cierta antigüedad.

En el presente estudio, y al comentar el convenio, sólo pretendemos hacer unas consideraciones puramente expositivas, y de ninguna manera suscitar polémica con colegas administrativos sobre posible *actio finis regundorum* metodológica para impugnar o propugnar una supuesta laborización de las relaciones jurídicas que ligan al funcionario con la Administración (6). No se trata, pues, de plantear el gran problema de sistemática jurídica de si tales relaciones pertenecen al campo del Derecho administrativo o al Derecho del trabajo o de si constituyen una parcela más de aquél, que se transfiera a éste, y muchísimo menos de si el carácter de tal relación (*verata questio*) es de índole unilateral o bilateral, contractual o reglamentaria.

Pretendemos hoy tan sólo llamar la atención de un hecho, aunque éste sea de suyo, como decíamos, harto significativo, y sin que esta leve llamada de atención autorice a deducir consecuencias excesivas.

Lo que sucede es que al Estado moderno, concebido por unas doctrinas como *welfare state* o Estado de bienestar (aunque siga siendo el Derecho el regulador técnico de su vida), y por otras doctrinas como *Unternehmerstaat* o Estado-empresario (aunque siga creyendo en la iniciativa y en la propiedad privadas como fuente fecunda de aquel bienestar), no le repugne, para regular la situación de sus propios órganos, acudir a métodos de negociación y colaboración, como son los convenios colectivos, que han servido en muchos países, y Alemania entre ellos, de elementos de progreso de aquel bienestar social, y que han propugnado cierto desarrollo en el sector privado.

El fenómeno es, pues, curioso, pero, repetimos, no sorprendente, y menos aún la determinación del contenido del convenio. Las cláusulas de éste, al decir de algunos de sus comentaristas, son claras y precisas, deduciéndose de su propia celebración un cierto sentido de uniformidad,

(6) Sobre ello se escribió la excelente tesis doctoral antes referida, por el hoy catedrático de Derecho del trabajo de la Universidad de Murcia, profesor Miguel Rodríguez Piñero; también nosotros en nuestro citado ensayo *Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del trabajo* hacemos alguna indicación, y asimismo en el que aparecerá en breve en la *Gaceta del Trabajo*, de Buenos Aires, se deducen algunas conclusiones de tipo doctrinal en relación con el tema.

si bien no comprende a la totalidad de funcionarios (la cláusula tercera señala las excepciones).

Estas excepciones están compensadas por una gran amplitud del campo de aplicación del convenio, ya que no se limita únicamente a funcionarios empleados federales, sino también a los de los *länder*, e incluso a los de los Municipios. A tenor de la primera de las cláusulas del convenio, éste se aplica, pues, a empleados federales, regionales o municipales que estén sujetos al seguro de rentas de empleados, salvo (aparte de las excepciones antes indicadas, y que lo son también inicialmente en este seguro) los empleados de Correos y los ferroviarios.

En cuanto al contenido del convenio, recoge las condiciones generales de trabajo, en especial jornada, clasificación de puestos, retribuciones, permisos y vacaciones, así como extinción de las relaciones de empleo.

Entre las «condiciones generales» se destaca y concreta los alcances del siglo profesional. Todo aquello de que tenga noticia el empleado por razones de su cargo ha de abstenerse de comunicarlo, si no está obligado a hacerlo por razón misma de su función. El período de prueba, el problema de las incompatibilidades, etc., aparecen también aquí referidos.

Algunas «modificaciones esenciales y mejoras» que se han alcanzado en materia de jornada, se precisan en el capítulo IV del Convenio. Fundamentalmente, se fija la semana de cuarenta y cinco horas, con posibilidad de trabajar algunos días hasta diez y once horas. La jornada comienza y termina con el acceso y salida del centro donde el empleado se ocupa (*Arbeitsstelle*); no es, pues, la prestación material del servicio en el puesto de trabajo (*Arbeitsplatz*).

Particular relieve ofrecen las cláusulas 17 y 35, sobre horas extraordinarias, así como todo el capítulo V, relativo a antigüedad y años de servicio, conceptos que son fundamentales para la regulación del despido. Cumplidos quince años de servicios, aquél es prácticamente imposible hasta después de estar empleado más de cuarenta años. La continuidad y estabilidad en el empleo se refuerza por el convenio. Se dan normas sobre abono de servicios por movilización, haber sido prisionero de guerra, haber sufrido internamiento en campos de concentración, etcétera.

La clasificación de funcionarios y su encuadramiento en grupos (*Eingruppierung*) se verifica al igual que antes del convenio, según la actividad profesional predominante (cláusula 22); pero lo que se introduce como novedad es el método de resolver los conflictos de clasificac-

ción. «Las partes del convenio han tenido sobre ello especial cuidado.» Sobre todo para cumplir el principio de equivalencia entre las remuneraciones y la actividad desplegada. Si ésta corresponde a la de una categoría superior o análogamente superior y por término de seis meses, debe retribuirse adecuadamente (id. 23 y 70).

También es curiosa la cláusula 25, que resuelve lo relativo al periodo de prueba establecido por las Administraciones locales y que el Tribunal Federal del Trabajo había considerado ilegal a tenor del artículo 4.º de la Ordenanza municipal vigente (*Gemeindeordnung*).

El apartado VIII se dedica a pluses e indemnizaciones, manifestándose una tendencia a equiparar la situación de los empleados de servicios públicos a la de los funcionarios: así, las indemnizaciones de residencia (cláusulas 29 y 32), los subsidios familiares (id. 31), las gratificaciones (id. 33) y las dietas por viajes o traslados (id. 42 y sigs.).

Notablemente mejorada ha sido la situación para abono de retribuciones en caso de enfermedad, entre un mínimo de seis semanas y un máximo de veintiséis (antes de aprobarse la cláusula 37 eran dos y dieciséis, respectivamente).

Igualmente se mejoran los premios de jubilación; mejor dicho, se introducen como un nuevo derecho de los empleados. A tenor de la cláusula 39, consisten en 200 marcos a los veinticinco años de servicios, y 350, a los cuarenta años. También se consignan pagas de toca o supervivencia.

En punto de vacaciones (cláusula 47), se prevé la posibilidad de escluir las a petición del empleado, siempre que uno de los periodos en que se dividan tenga una duración mínima de dos semanas completas. Pudiéndose acumular a los permisos y vacaciones el tiempo ganado en horas extraordinarias o en trabajos complementarios.

También se prevén normas sobre despidos, sobre incapacidades permanentes, por accidentes, enfermedades profesionales o por desgaste natural de las facultades físicas y mentales (en este caso después de veinte años de servicio y habiendo cumplido los cincuenta y cinco), así como las indemnizaciones correspondientes.

Reglas especiales se dan en el convenio para la provisión de viviendas (cláusula 65), y, finalmente, de derecho transitorio, derogatorio y de respeto a los derechos adquiridos o condiciones más beneficiosas (cláusula 73).

Como puede apreclarse, el convenio referido, tanto por el contenido

- de los derechos y beneficios que para los funcionarios-empleados comporta como por las directrices que marca, en cuanto al procedimiento de su fijación, ofrece singular relieve, y sinceramente estimamos merece las líneas que a él dedicamos, en esta nuestra primera aportación a DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, que tanto se esfuerza por investigar e informar sobre problemas del personal.