

Restricciones salariales en empresas municipales con capital mixto

Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La aplicación de restricciones salariales en el sector público como consecuencia de la entrada en vigor de algunas normas desde el año 2012 ha obligado a los tribunales del orden social a pronunciarse sobre el alcance del mencionado sector, decidiendo si las empresas municipales mixtas (con participación mayoritaria de la entidad local) deben aplicar o no dichos límites a sus trabajadores.

1. En su reciente Sentencia de 3 de mayo del 2016 (Ar. 118104), el Tribunal Supremo valora si una empresa municipal mixta (Servicios Funerarios de Madrid, S. L.), con capital público y privado, en la que el Ayuntamiento de Madrid participa como accionista mayoritario de la sociedad laboral con el 51 % de las acciones, siendo el 49 % restante de capital privado, está sometida o no a las limitaciones salariales establecidas en la normativa presupuestaria.

Las decisiones judiciales previas habían resultado contradictorias. Consideraban, unas, que este tipo de empresas constituían empresa pública en tanto su capital social es público en un porcentaje superior al 50 %. Entendían otras que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RD Leg. 2/2004, de 5 de marzo), que dispone que los presupuestos generales incluyen las previsiones de ingresos y gastos de las «sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente», el anterior criterio del 50 % no es aplicable, sino que se requiere el 100 % del capital social.

Semejante discrepancia permitiría que, en un caso (Servicios Funerarios de Madrid, S. L.), los trabajadores vieran limitados sus derechos salariales y, en otro (Servicios Funerarios de León, S. A.), no se atendiera a la aplicación de las restricciones presupuestarias, sino que se incrementarían anualmente los salarios y se dispondría íntegramente de las pagas extraordinarias, por entender que la sociedad demandada quedaba fuera del ámbito presupuestario del ayuntamiento.

2. Ya desde la publicación del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo (BOE de 24 de mayo), por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se sucedería una abundante litigiosidad como consecuencia de la disminución de las retribuciones en determinados ámbitos de las Administraciones y del sector público. La modificación del artículo 135 de la Constitución fue, sin duda, el elemento desencadenante y objetivamente justificador de todas las reformas sucesivas. En virtud de él, «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria» y, en

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

cumplimiento de lo dispuesto, se aprobaría la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (BOE de 30 de abril), de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A partir de entonces, numerosas normas (en particular, el RDL 20/2011, de 30 de diciembre, BOE de 31 de diciembre, y el RDL 20/2012, de 13 de julio, BOE de 14 de julio) han venido imponiendo contenciones salariales e incluso la desaparición de parte de la retribución extraordinaria de los trabajadores del sector público durante algunos ejercicios.

En los supuestos de empresas mixtas con participación de entidades locales, los sindicatos han entendido que dicha restricción no es aplicable, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 162 de la citada Ley Reguladora de Haciendas Locales, en virtud del cual, «los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente».

Sin embargo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de febrero del 2015 (Ar. 1271) entendería que «aunque es cierto que en ese texto se dice que como obligación que incumbe a las entidades locales el presupuesto ha de contener esas previsiones de ingresos y gastos de las sociedades cuyo capital pertenezca en su integridad a la corporación, en modo alguno significa que las sociedades mixtas estén fuera de ese control presupuestario ni que, en consecuencia, y por ello no pertenezcan al sector público» (FJ 4). En cuanto a su carácter «ajeno» al presupuesto de la Administración local, conviene señalar que en el artículo 168.3 y 4 de la mencionada ley se precisa como «las sociedades mercantiles, incluso aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad local, remitirán a ésta, antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente». Con lo que «resulta evidente que esas previsiones de las empresas con capital

mayoritario del ayuntamiento deberán integrarse en el presupuesto de la Administración correspondiente, como no podría ser de otra manera, teniendo en cuenta que en esas previsiones pueden contenerse compromisos de gasto para la Entidad Pública que habrán de ser conocidos, fiscalizados y eventualmente aprobados». Concluyendo, pues, el Tribunal Supremo ya en el 2015, reconoce la inexistencia de una «norma especial que excluya a las sociedades mixtas, con participación mayoritaria de las corporaciones locales, de las previsiones presupuestarias incluidas en la legislación de haciendas locales» (FJ 4).

3. Ahora, el Tribunal Supremo, con esta Sentencia de 3 de mayo del 2016 (Ar. 118104), reafirma su criterio, consolidando la línea especificada en anteriores pronunciamientos (SSTS de 16 de febrero del 2016, Ar. 910; de 25 de febrero del 2016, Ar. 1129, y de 29 de marzo del 2016, Ar. 117639).

En primer lugar, entendiendo que, si bien debían integrarse en el sector público las sociedades incluidas en el artículo 22.1g de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre (BOE de 24 de diciembre), se considera necesario delimitar las sociedades mercantiles que haya que integrar en el sector público a los efectos de cada una de las leyes. Como señalara la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio del 2014 (Ar. 4531), cuando lo que se discute es la aplicación de una norma distinta —en este caso la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2012—, que omite una definición semejante, «es claro que nos encontramos ante supuestos diversos».

En segundo término, que, sin embargo, y siendo cierto que las normas de desarrollo presupuestario (entre otras, el citado RDL 20/2012) contienen una expresión omnicomprendensiva de las sociedades mercantiles públicas sin las limitaciones que se venían estableciendo en los textos anteriores, en línea con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado que, asimismo, incluye como integrantes del sector público a las sociedades mercantiles cuyo capital social esté participado mayoritariamente por «entidades de las mencionadas en las letras a a f» del propio artículo 3.1, no cabe sino atender a lo dispuesto en aquélla.

Señálese que este último precepto se refiere a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en dichos preceptos (de la *a* a la *f*) sea superior al 50 % y que, entre las que se relacionan, se encuentran expresamente las entidades que integran la Administración local.

En tercer lugar, que, en este sentido, el criterio conceptual asumido por el ordenamiento jurídico a la hora de especificar qué sociedades mercantiles se integran en el sector público a efectos de la limitación retributiva es análogo al que se desprende de la mencionada Ley de Contratos del Estado. Esto es así por cuanto la norma sobre gasto público «omite modulaciones y, en lugar de fijar un concepto más restringido (o amplio), opta por asumir, de forma implícita, el fijado en la legislación correspondiente» (STS de 16 de febrero del 2016, Ar. 910, FJ 3).

Por esa razón, y por último, no cabe más que rechazar el argumento de la particularidad de

la Administración local. Como se indica en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero del 2015 (Ar. 1271), la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no puede resolver el problema de la naturaleza de la sociedad mercantil pública a estos efectos. Bien al contrario, «entendemos que tal normativa permite evidenciar que las empresas con capital mayoritario del ayuntamiento deberán integrarse en el presupuesto de la Administración correspondiente, como no podría ser de otra manera, teniendo en cuenta que en esas previsiones pueden contenerse compromisos de gasto para la entidad pública que habrán de ser conocidos, fiscalizados y eventualmente aprobados» (STS de 3 de mayo del 2016, Ar. 118104, FJ 3).

4. En conclusión, no procede, pues, aplicar ningún tipo de excepción a las limitaciones presupuestarias en empresas de capital mixto en las que la Administración posee más del 50 % del accionariado por el hecho de que se trate de una entidad integrada en la Administración local.