

# La negociación colectiva en la función pública local

Remedios Roqueta Buj  
Profesora titular de Derecho del Trabajo  
Universitat de les Illes Balears

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ESTRUCTURA NEGOCIAL. 3. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. 4. LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACUERDOS. 5. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA CONJUNTA DE FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES.

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos se rige por lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LORAP), parcialmente modificada por las Leyes 7/1990 y 18/1994<sup>1</sup>. El Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto de la Función

<sup>1</sup> Para un estudio detallado del Capítulo III de la LORAP ver, por todos, T. SALA FRANCO y R. ROQUETA BUJ, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 223 y ss.; R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva en la función pública*, Valencia, 1996, «Las especialidades aplicativas de la Ley 7/1990 en el ámbito de las Instituciones Sanitarias Públicas», en AA.VV., *Aspectos del Régimen Jurídico de la Sanidad Pública*, I.V.E.S.P., Valencia, 1995, págs. 175 y ss.; «Los órganos de representación unitaria y la negociación colectiva en la Función Pública», en AA.VV., *III Curso de Derecho Público Autonómico, Seminario de Función Pública Valenciana*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1996, págs. 141 y ss., y «El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales», *Poder Judicial*, n.º 43-44, 1996, págs. 305 y ss.; S. DEL SAZ, *Contrato laboral y función pública (del contrato laboral para trabajos manuales al contrato blindado de alta dirección)*, Madrid, 1995; J. MAURI MAJOS, «Problemas de representación sindical y la negociación colectiva en la función pública. Convergencias y divergencias con el empleo privado», *D.A.*, n.º 214-242, 1995, págs. 164 y ss.; J. J. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *La Negociación Colectiva de los Funcionarios Públicos*, Barcelona, 1996; A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la Función Pública, Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, 1996, págs. 639 y ss.; R. MANZANA LAGUARDA, *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*, Valencia, 1996, págs. 253 y ss.; S. DEL REY GUANTER y M. LUQUE PARRA, «Criterios jurisprudenciales recientes sobre la negociación colectiva de los funcionarios públicos», *R.L.*, n.º 4, 1997, págs. 12 y ss.; M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «Ley y negociación colectiva en la función pública», *R.L.*, II/1997, págs. 9 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, 1997, págs. 234 y ss.; y F. VALDÉS DAL-RE, «Los derechos de negociación colectiva y de huelga de los funcionarios públicos en el ordenamiento jurídico español: una aproximación», *R.E.D.T.*, n.º 86, 1997, págs. 837 y ss. Además, debe tenerse en cuenta la abundantísima bibliografía que se cita en R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva...*, cit.

Pública (EBFP)<sup>2</sup>, en su Capítulo XVIII, contemplaba una nueva regulación sobre el sistema de negociación colectiva funcional, que tenía el carácter de básica (art. 1) y que venía a colmar gran parte de las lagunas que presenta el Capítulo III de la LORAP, asumiendo a tal fin las elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales formuladas durante la vigencia de esta disposición legal. Además de estas aclaraciones, el EBFP introducía importantes novedades, si bien las mismas no afectaban a la naturaleza y esencia del sistema de negociación colectiva funcional diseñado en la LORAP, cuyos rasgos principales se mantenían. Sin embargo, a la vista del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Reguladora del EBFP<sup>3</sup>, se paralizó la tramitación parlamentaria de éste y hasta la fecha no se ha vuelto a replantear el tema en la Cortes Generales. El objetivo marcado para el presente trabajo no es otro que el de señalar y abordar las especialidades o singularidades del sistema de negociación colectiva funcional en el ámbito de las Administraciones Locales.

Las singularidades que presenta la negociación colectiva en la función pública local inciden, básicamente, en los siguientes extremos: 1.º) La estructura negocial; 2.º) El ámbito objetivo de la negociación colectiva; 3.º) La impugnación de los Acuerdos; y 4.º) La negociación colectiva conjunta de funcionarios y trabajadores.

## 2. LA ESTRUCTURA NEGOCIAL

El art. 31.1 de la LORAP establece la existencia de una Mesa general de negociación en cada Entidad Local, esto es, en cada uno de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y demás Entidades Locales (EE.LL.), que será competente para negociar las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Entidad Local correspon-

<sup>2</sup> El EBFP tenía su origen en el acuerdo alcanzado el 10 de febrero de 1998 en la Mesa general de negociación, tras un largo proceso de negociación entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de una parte, y los sindicatos, de otra. Sobre el alcance de las reformas que dicho EBFP proyectaba introducir en la materia que nos ocupa ver R. CATALÁ POLO, «El régimen jurídico de los empleados en los sistemas privados de gestión de los servicios públicos. Aproximación de regímenes en la Administración General del Estado», *D.A.*, n.º 243, 1995, págs. 128-129; G. P. ROJAS RIVERO, «Notas sobre la negociación colectiva en el Anteproyecto Básico de la Función Pública», *R.D.S.*, n.º 1, 1998, págs. 233 y ss.; R. ROQUETA BUI, «La negociación colectiva en el proyecto de estatuto básico de la función pública», *A.L.*, n.º 33, 1998, págs. 613 y ss.; e I. MARÍN ALONSO, «Problemática de la negociación colectiva funcional en el anteproyecto de estatuto básico de la función pública», *Estudios Financieros, Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n.º 193, 1999, págs. 3 y ss. Por lo demás, el borrador del EBFP que se maneja es el de 25 de marzo de 1998.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, n.º 1489/98/RL.

diente y de los Organismos autónomos adscritos a ésta. El legislador prevé una Mesa general de negociación por cada Entidad Local porque todas ellas tienen poderes normativos en materia funcionarial. De haber desconocido esta unidad de negociación, la LORAP habría merecido la acusación de inconstitucional por desconocer la potestad normativa que, de acuerdo con la Constitución y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), corresponde a las EE.LL. en materia funcionarial <sup>4</sup>.

Esta opción legal, sin embargo, resulta inadecuada para las EE.LL. de gran (a) y pequeña dimensión (b).

a) En las EE.LL. de gran dimensión es posible que existan determinados sectores funcionariales, caracterizados por su número y por las peculiaridades de los servicios que prestan, como, por ejemplo, los miembros del personal del Servicio de Extinción de Incendios o los miembros de los Cuerpos de Policía Local, que precisen una negociación colectiva específica que no se contempla en la LORAP. Para dar satisfacción a las expectativas de estos colectivos funcionariales, caben dos soluciones. Por un lado, y a pesar del silencio legal, la Mesa general de negociación de la Entidad Local, en línea con lo dispuesto en el art. 31.1 de la LORAP para la Administración del Estado, puede constituir una Mesa sectorial de negociación para determinar las condiciones específicas de trabajo de estos sectores de la función pública local <sup>5</sup>. Sin embargo, como quiera que éstos no cuentan con Juntas de Personal propias y específicas, la medida de la representatividad sindical que da paso a la legitimación negocial de las organizaciones sindicales deberá extenderse a la Junta de Personal común a todos los funcionarios de la Entidad Local. De este modo, será difícil, por no decir imposible, para los sindicatos funcionariales implantados en los referidos sectores la obtención y acreditación de la legitimación negocial, pues difícilmente podrán alcanzar el 10 por 100 de los miembros de tal Junta de Personal. La Entidad Local podrá negociar con estos sindicatos, aunque no logren demostrar su legitimación negocial, pero entonces tales negociaciones serán informales y al margen de la LORAP, por lo que carecerán de toda eficacia jurídica. De este modo, los poderes discrecionales del órgano plenario no estarán limitados: podrá aprobar o no el Acuerdo; podrá modificarlo en el acto de aprobación, y la no aprobación podrá ser arbitraria y no tendrá que ser fundamentada o motivada. Por otro lado, y teniendo en cuenta que el art. 35 de la LORAP reconoce

---

<sup>4</sup> Por todos, R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 117 y ss.

<sup>5</sup> Por todos, R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., pág. 167.

la libertad de las partes negociadoras para fijar el ámbito aplicativo de los Acuerdos negociales dentro de la unidad de negociación prefijada legalmente, la Mesa general puede negociar específicamente las condiciones de trabajo de estos sectores funcionariales. No obstante, tal negociación será llevada a cabo por los sindicatos generales, quienes, por mucho que actúen en representación de un sector funcional determinado, siempre lo harán de acuerdo con una estrategia general y tomando en consideración los intereses y problemas del conjunto de los funcionarios de la Entidad Local correspondiente.

Pues bien, a este respecto el EBFP contemplaba la posibilidad de que por acuerdo de las Mesas generales de negociación de las EE.LL. se pudieran constituir *«otras Mesas sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las Organizaciones Administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número»* (art. 87.3) <sup>6</sup>. Además, a fin de que los sindicatos implantados en el ámbito de estas nuevas Mesas sectoriales pudieran demostrar su representatividad en dicho ámbito y, consiguientemente, alcanzar la legitimación negocial en tales mesas negociadoras, permitía que, previo acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico, los órganos de gobierno de las EE.LL. pudieran *«modificar o establecer Unidades Electorales en razón al número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas y a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan»* (art. 80.4). Posibilidad que, a juicio del Consejo de Estado, podía *«ser cauce para reforzar el peso de la representación específica y unitaria de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de trabajo»*. Ahora bien, esta opción no estaba exenta de riesgos, pues supondría dar entrada en la negociación a sindicatos de corte corporativo que guiados por sus intereses privativos podrían poner en peligro la homogeneización de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos tan anhelada, al menos, hasta ahora por el legislador.

b) La opción legal resulta inadecuada para las EE.LL. de pequeña dimensión porque obliga a constituir miles de Mesas «generales» locales <sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sobre el alcance de esta disposición véase R. ROQUETA BUJ, «La negociación colectiva en el proyecto...», cit., págs. 616 y ss.

<sup>7</sup> En este sentido, A. BLASCO ESTEVE, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», en AA.VV., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Madrid, 1988, pág. 2165; J. LÓPEZ GANDÍA, «La negociación colectiva de los funcionarios», *Revista de Treball*, n.º 8, 1988, pág. 17; y J. L. PIÑAR MAÑAS, «Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas», *R.E.D.A.*, n.º 65, 1990, pág. 60.

Ante esta situación se plantea como solución la negociación de «Acuerdos supralocales» para todas las EE.LL. de una determinada Comunidad Autónoma o, incluso, de toda la nación <sup>8</sup>. Y, de hecho, este tipo de prácticas negociales se han dado en las Administraciones Públicas vascas <sup>9</sup> e, incluso, a nivel nacional <sup>10</sup>. Estos Acuerdos supralocales pueden resultar

<sup>8</sup> Por todos, R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 173 y ss.

<sup>9</sup> A pesar de la inexistencia de un marco legal que proporcionara cobertura legal a la negociación colectiva funcional, estas prácticas se han dado en las Administraciones Públicas vascas, en las que anualmente se celebraba un «Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal de la Administración de Euskadi» (ARCEPAFE) entre representantes de la Administración Foral y representantes de las centrales sindicales más representativas de la Administración Foral. Dichos Acuerdos marcos posteriormente eran asumidos por cada Entidad Local a través de un acuerdo plenario que les otorgaba eficacia como Reglamento de Personal. Estos acuerdos plenarios han sido sistemáticamente impugnados por los Gobernadores Civiles, lo que ha dado lugar a una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo anulatoria de los mismos, fundada, entre otros argumentos, en el hecho de que hasta que no se regulara el derecho de negociación colectiva funcional no era posible su ejercicio y, menos aún, la inclusión en un mismo acuerdo negocial de funcionarios y trabajadores. Ver, entre otras, las SSTs de 27 de enero de 1987 (Ar/2002), 27 de abril de 1988 (Ar/3239), 29 de noviembre de 1989 (Ar/8164), 29 de junio, 27 y 30 de octubre de 1992 (Ar/5195, 8379 y 8397), 18 y 22 de marzo de 1993 (Ar/2074 y 1116), 6, 16 y 30 de junio, 1, 12 y 18 de julio, 16 de septiembre y 2 de noviembre de 1994 (Ar/5108, 5289, 5203, 5688, 5714, 6102, 7021 y 8764) y 20 de noviembre de 1995 (Ar/8664). A partir de la entrada en vigor de la LORAP, el planteamiento del Tribunal Supremo será distinto, al no estar vedada la fijación de las condiciones de trabajo de los funcionarios por medio de la negociación colectiva, aunque con los límites establecidos en la propia Ley y sin perjuicio de que las concretas extralimitaciones que puedan apreciarse deban ser declaradas ilegales y dejadas sin efecto. Ver, por todas, las SSTs de 13 de julio, 7, 28 y 29 de noviembre de 1995 (Ar/5746, 8173, 8823 y 8824), 19 de febrero y 1 de julio de 1996 (Ar/1582, 1583 y 5587), 10 de febrero de 1997 (Ar/1409), 28 de noviembre de 1997 (A.L. 637/1998) y 20 de enero de 1998 (Ar/1419), y la jurisprudencia que se cita en la cita n.º 12. A mayor abundamiento, el art. 3 del Decreto 304/1986, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco —en su nueva redacción dada por el Decreto 228/1990— dispone que «podrá constituirse, previo acuerdo alcanzado por los órganos competentes de las Administraciones Públicas vascas y de las Organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como de los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en la Elecciones para Delegados y Juntas de Personal, una Mesa de Negociación para la determinación conjunta de las retribuciones y condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de las diferentes Administraciones Públicas vascas».

<sup>10</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las Organizaciones Sindicales UGT, CC.OO., CSI-CSIF y CIG, tras suscribir el 6 de octubre de 1994 el Protocolo de Adhesión de la FEMP al Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 sobre condiciones de trabajo, de 15 de septiembre de 1994 (BOE 20-9-1994), firmaron el 8 de junio de 1995 el «Acuerdo FEMP-Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la Función Pública Local para el período 1995-1997» (BOE 30-6-1995), en el que las partes acuerdan recomendar a las Administraciones Locales y sus respectivas representaciones sindicales que consideren su incorporación como Acuerdo propio a través del correspondiente acuerdo local y, además, se crea, derivada del ACT, una Mesa de Administración Local compuesta por la FEMP y los sindicatos firmantes, a la que se encomienda la negociación de los criterios a los que deberán ajustarse los Planes de Empleo, los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, los criterios generales a los que deberán ajustarse las Ofertas de Empleo Público, etc. De acuerdo con el Capítulo I del citado Acuerdo, éste, que tiene una duración de tres años, desde el 1 de enero de 1995 hasta el 31 de diciembre de 1997, «será

muy útiles en clave de economía y de eficacia administrativa, sobre todo en los Ayuntamientos pequeños, donde el esfuerzo, humano y económico, que deben hacer las partes negociadoras es proporcionalmente superior. Además, la adhesión a estos Acuerdos supralocales por aquellas EE.LL. en que existan dificultades estructurales para la negociación colectiva, derivadas de la inexistencia de delegados de personal, constituye una solución, que permite cubrir los vacíos normativos consiguientes, obviamente, más respetuosa con el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos de estas EE.LL. que la determinación unilateral de las condiciones de trabajo por el órgano plenario correspondiente.

Pues bien, por lo que se refiere a la viabilidad de este tipo de Acuerdos, debe señalarse que el silencio de la LORAP no puede interpretarse como una prohibición de los mismos <sup>11</sup>. En efecto, la capacidad para contraer obligaciones públicas es inherente a la personalidad jurídica que el art. 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), reconoce a las EE.LL. y nada se opone, desde un punto de vista general, a la celebración de Acuerdos entre ellas. Por otra parte, la capacidad de las EE.LL. para concluir entre ellas «convenios interadministrativos» —figura a la que son reconducibles estos Acuerdos— ha sido recogida con carácter general en el art. 88.1 de la LRJAP y de modo específico en el art. 57 de la LBRL. Ahora bien, de estos Acuerdos supralocales no derivan normas vinculantes para las EE.LL. y directamente aplicables a sus funcionarios públicos, pues ello supondría una enajenación o renuncia, aun cuando parcial de las potestades normativas de las EE.LL., siendo que éstas son indisponibles e irrenunciables (art. 12.1 LRJAP). A mayor abundamiento, debe señalarse que este tipo de acuerdos, del lado de las EE.LL., normalmente no serán negociados por los representantes de todas y cada una de las ellas, ya que ello es materialmente imposible, sino por las Federaciones de Entidades Locales, de ámbito estatal o autonómico, constituidas al amparo de la Disposición adicional 5.<sup>a</sup>

---

*de aplicación al personal de la Corporación y de sus entidades y organismos dependientes, una vez suscrito el acuerdo de incorporación entre la representación sindical y la Corporación afectada». Además, se prevé que «la FEMP y los Sindicatos firmantes estudiarán la extensión de la negociación y articulación de este Acuerdo en las Corporaciones donde no exista representación sindical». Las materias que son objeto de acuerdo y, como tal, asumidas por la Mesa de negociación de la Entidad Local «no serán objeto de negociación durante la vigencia del presente Acuerdo, excepto en lo que se refiere a la concreción y aplicación de lo pactado».*

<sup>11</sup> Así, A. BLASCO ESTEVE, «La negociación...», cit., pág. 2165; y R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 173 y ss. En sentido contrario, S. DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1988, pág. 187.

de la LBRL, siendo que éstas no engloban a todas las EE.LL, pues la adscripción a las mismas es voluntaria. Por todo ello, estos Acuerdos no crean normas jurídicas, sino en la medida en que sean asumidos por los miembros de las distintas Mesas generales, quienes tienen absoluta discrecionalidad para hacerlo o no, y aprobados expresa y formalmente por los órganos plenarios de las EE.LL.<sup>12</sup>

La Disposición adicional 1.<sup>a</sup> Tres del EBF, referente a las normas comunes a todo el personal local, venía a dar cobertura legal a estas prácticas negociales, al reconocer, expresamente, la posibilidad de constituir una Mesa de Negociación de las condiciones generales de trabajo que afectasen conjuntamente a todas las Entidades Locales. Los acuerdos adoptados en esta mesa serían de aplicación al personal de cada Entidad Local, una vez suscrita la adhesión a los mismos por la Entidad Local afectada y la representación sindical correspondiente y las partes representadas en esta Mesa estarían obligadas a impulsar la adhesión a estos acuerdos de aquellas Entidades Locales en que no existiera representación sindical. De este modo, una vez formalizado y perfeccionado el acuerdo supralocal, habría de abrirse una segunda fase de negociación en el seno de las Mesas generales de negociación constituidas en las EE.LL., en las que las partes no contratarían en detalle, sustituyendo la discusión del propio Acuerdo local por la de adherirse o no al acuerdo supralocal,

<sup>12</sup> En esta línea, A. BLASCO ESTEVE, «La negociación..», cit., pág. 2165, afirma que «estos acuerdos serán informales y de efectos inciertos, aunque podrán desempeñar un papel importante en la medida en que sean asumidos por los distintos municipios, celebrando posteriormente cada Corporación un acuerdo propio con su personal funcionario que recoja el contenido de lo pactado a nivel supra-municipal por los representantes respectivos». En parecidos términos, se expresa J. LÓPEZ GANDÍA, «La negociación..», cit., pág. 17. En este línea, la jurisprudencia contencioso-administrativa afirma lo siguiente: «*En todo caso, no es correcta la afirmación de la sentencia apelada de que los arts. 31 y 32 de esta Ley, regulen las prácticas de concertación de condiciones de empleo público en las Comunidades Autónomas en términos que se aproximen a los que constan en el ARCEPAFE. El referido acuerdo, obrante en el expediente, fue negociado entre representantes de la Administración Foral y representantes de las Centrales Sindicales más representativas de la Administración Foral, mientras que el art. 31 referido al órgano de negociación es la Mesa general de negociación constituida en el ámbito de la Administración del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Es claro que, según este precepto, es a la Mesa constituida en la Entidad Local, de que se trate, a la que le corresponde la negociación en su ámbito, sin que por tanto tenga acomodo en ella la proyección directa en el ámbito de una Entidad Local de las condiciones de empleo concertadas desde un mecanismo de negociación diferente, con ambición de extensión a toda Administración Foral*» (SSTS de 29 de junio y 30 de octubre de 1992 —Ar/5195 y 8397—, 18 de marzo de 1993 —Ar/2074—, 6, 16 y 30 de junio, 1 y 12 de julio de 1994 —Ar/5108, 5289, 5203, 5688 y 5714—, y 3 de julio de 1995 —Ar/5499—). Y la STS de 29 de noviembre de 1989 (Ar/8165) en relación con el ARCEPAFE para el año 1985 afirma que «*este Acuerdo Marco, producto de la negociación colectiva entre las partes, no vincula a ninguna Corporación Local a adoptarlo más que en la medida en que ésta quiera hacerlo*» y que «*toda vez que aun habiendo negociación su validez y eficacia de los acuerdos alcanzados precisa de un acuerdo Corporativo que lo asuma*».

que, en su caso, habría de ser aprobado expresa y formalmente por el órgano plenario de la Entidad Local correspondiente. Además, la antecitada disposición admitía la posibilidad de que mediante acuerdo de los sindicatos y las EE.LL. interesadas pudieran crearse ámbitos de negociación que afectasen a varias EE.LL.<sup>13</sup>

### 3. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

A la hora de delimitar el área de desenvolvimiento de la actividad negocial local, debe partirse de lo dispuesto en los arts. 32 y 34 de la LORAP<sup>14</sup>. Ahora bien, la inclusión de las materias que señalan estos pre-

<sup>13</sup> Ahora bien, no puede pasarse por alto el desconcierto y la desorientación que ello producía en quien analizaba el EBFP, ya que tal posibilidad también parecía desprenderse de lo dispuesto en el art. 93.1 del propio EBFP. En efecto, éste permitía la constitución de un «órgano de negociación común» para los empleados públicos de varias AA.PP. sin prejuzgar el número de éstas. Por consiguiente, y aun cuando tal precepto se refería a órganos de negociación comunes a funcionarios y trabajadores de varias AA.PP., no se alcanzaba a comprender por qué razón a su amparo no se podían constituir mesas de negociación comunes para los funcionarios de varias EE.LL. A favor de tal posibilidad jugaba el viejo principio de que quien puede lo más, puede lo menos. Pues bien, los Acuerdos alcanzados en virtud de lo dispuesto en el art. 93.1 y en la Disposición adicional 1.<sup>ª</sup> Tres del EBFP producían efectos distintos. Los logrados por los órganos de negociación a que se refería el art. 93.1 del EBFP estaban equiparados a los Acuerdos propiamente dichos, por lo que para alcanzar la validez y eficacia jurídica normativa sólo precisaban la aprobación expresa y formal por el órgano plenario correspondiente y la publicación en el diario oficial. Los alcanzados por los órganos de negociación previstos en la Disposición adicional 1.<sup>ª</sup> Tres del EBFP, además de estos trámites y con carácter previo a los mismos, precisaban de la adhesión a los mismos por la Entidad Local afectada y la representación sindical correspondiente. Aunque podía aventurarse una interpretación armónica de ambas disposiciones normativas, lo cierto es que las mismas contemplaban la misma realidad y que, además, lo hacían de modo diferente y ello, obviamente, debía clarificarse. En su defecto, la frontera entre el art. 93.1 y la Disposición adicional 1.<sup>ª</sup> Tres del EBFP había que situarla en el número de las EE.LL. intervinientes en la negociación. Si éste era tan elevado que impedía que todas y cada una de ellas estuvieran presentes en la mesa de negociación, habría que aplicar el régimen jurídico previsto en la Disposición adicional 1.<sup>ª</sup> Tres del EBFP.

<sup>14</sup> De acuerdo con lo preceptuado en el art. 32 de la LORAP, «serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes: a) El incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal, en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local. b) La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos. c) La preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público. d) La clasificación de puestos de trabajo. e) La determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento. f) La determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas y, en general, todas aquellas materias que afecten, de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios. g) Los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios. h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación. i) Medidas sobre salud laboral. j) Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la Función Pública, Carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los



ceptos en el ámbito de la negociación colectiva local está, sin embargo, condicionada por un factor fundamental, a saber: el reparto de competencias normativas en materia funcionarial entre el Estado, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las EE.LL., operado por el bloque de constitucionalidad. En efecto, tales materias serán objeto de negociación, como subraya el propio art. 32 de la LORAP, «*en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública*»<sup>15</sup>. La vinculación funcional entre las Mesas generales de la Administración del Estado, de las CC.AA. y de las EE.LL. es un reflejo o trasunto de la articulación funcional que se da entre las competencias normativas del Estado, las CC.AA. y EE.LL.<sup>16</sup>.

Por consiguiente, hay que efectuar un recorrido por la legalidad, básica y no básica<sup>17</sup>, reguladora de la función pública local para ver qué materias son competencia del Estado, cuáles de las CC.AA. y cuáles otras de las propias EE.LL.<sup>18</sup>. En este sentido, habrán de tenerse presentes la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7

---

*funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de Ley. k) Las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial, y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración».*

De acuerdo con lo preceptuado en el art. 34 de la LORAP, «*quedan excluidas de la obligatoriedad de la consulta o negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas*», salvo «*cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos [en cuyo caso] procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley*».

<sup>15</sup> La competencia material de la Administración Pública que negocia es presupuesto de la negociación colectiva prevista en la LORAP. Así lo ponen de manifiesto, entre otras, las SSTS de 16 de noviembre de 1994 (Ar/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 7 de noviembre de 1995 (Ar/8173), 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), y 30 de junio de 1997 (Ar/6138); y R. MANZANA LAGUARDA, *Derechos y Deberes...*, cit., págs. 273 y ss.

<sup>16</sup> En este sentido, S. DEL REY GUANTER, *Comentarios...*, cit., pág. 191; P. GÓMEZ CABALLERO, *Los Derechos Colectivos de los Funcionarios*, Madrid, 1994, pág. 303; A. LÁZARO MORENO, «La negociación colectiva y el régimen estatutario de los funcionarios públicos», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, 1993, pág. 844; y M. RÁZQUIN LIZARRAGA, «Funcionarios, bases y negociación colectiva (Comentarios a la STS de 30 de mayo de 1992)», *R.A.P.*, núm. 131, 1993, pág. 227.

<sup>17</sup> SSTS de 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997) y 5 de diciembre de 1997 (Ar/307, 1998).

<sup>18</sup> Ver, por todas, las SSTS de 16 de noviembre de 1994 (Ar/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 7 de noviembre de 1995 (Ar/8173), 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997), 10 de febrero de 1997 (Ar/1409) y 30 de junio de 1997 (Ar/6138).

de febrero (LFCE); la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP); la LBRL, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y, en su caso, la normativa autonómica <sup>19</sup>. Aquellas materias que quedan comprendidas en la esfera de la competencia normativa del Estado (Cortes Generales, Gobierno o Ministro para las AA.PP.) habrán de negociarse en el seno de la Mesa general de la Administración del Estado, las que sean competencia de las CC.AA. en la Mesa general de negociación de la respectiva Comunidad Autónoma y las que entren dentro del Poder de Ordenanza en las Mesas de negociación que se constituyan en cada Entidad Local. De este modo, las materias cuya regulación corresponda al Estado o a las CC.AA. quedan fuera de la órbita de la autonomía colectiva local <sup>20</sup>, a lo que debe añadirse, como tiene declarado el Tribunal Supremo, que *«las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales {...}, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de «mínimos», sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación, refrendado por la respectiva Corporación Municipal»* <sup>21</sup>. Es decir, en estas materias no tiene cabida una negociación colectiva local contraria o distinta a la norma estatal o autonómica, ni de mejora de éstas, siendo nulo el Acuerdo local que así proceda <sup>22</sup>. Por consiguiente, el poder negocial en el ámbito local es residual, pues sólo puede operar allí donde no han llegado ni el poder normativo estatal ni el autonómico.

<sup>19</sup> Sobre la normativa aplicable a la función pública local ver, por todos, M. ABELLA POBLET y OTROS, *Régimen Jurídico y Económico de los Funcionarios de la Administración Local*, Tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1990, págs. 25 y ss.

<sup>20</sup> Por todas, las SSTs de 16 de noviembre de 1994 (Ar/555, 1995), 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 10 de febrero y 30 de junio de 1997 (Ar/1409 y 6138), y 21 de noviembre de 1997 (Ar/306, 1998).

<sup>21</sup> Cfr. STS de 22 de octubre de 1993 (Ar/7544). En el mismo sentido, las SSTs de 5 de mayo de 1994 (Ar/4315), 16 de noviembre de 1994 (Ar/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 7 de noviembre de 1995 (Ar/8173), 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 18 de noviembre de 1996 (Ar/9749), 3 y 10 de febrero, y 30 de junio de 1997 (Ar/923, 1409 y 6138), 21 de noviembre de 1997 (Ar/306, 1998) y 5 de diciembre de 1997 (Ar/307, 1998).

<sup>22</sup> Por todas, las SSTs de 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997) y 10 de febrero de 1997 (Ar/1409); y STSJ del País Vasco de 29 de noviembre de 1996 [A.A. a)89/1997].

Lo anterior se evidencia, claramente, si se analiza el ámbito de la autonomía colectiva local en materia retributiva (a) y de tiempo de trabajo (b), que son las principales condiciones de trabajo.

a) En materia retributiva, el ámbito competencial de la autonomía colectiva local es muy limitado<sup>23</sup>. En efecto, la estructura de las retribuciones de los funcionarios locales debe ser la misma que la prevista en la LMRFP para los funcionarios de la Administración del Estado (arts. 23 LMRFP y 93.1 y 2 LBRL), de forma que las mesas negociadoras locales no pueden crear conceptos retributivos no previstos en la LMRFP ni alterar los rasgos que presentan los previstos en esta Ley<sup>24</sup>. Tampoco pueden concluir Acuerdos que impliquen un incremento de la masa retributiva global superior al autorizado para cada ejercicio económico por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal y como prescriben los arts. 93.3 de la LBRL, 154.1 del TRRL y 20 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999<sup>25</sup>. Las cuantías de las retribuciones básicas de los funcionarios locales y de los complementos de destino asignados a los puestos de trabajo deben coincidir con las que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal y como se desprende de lo dispuesto en los arts. 24.1 de la LMRFP, 93.1 de la LBRL y 3.4 del RD 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local —redactado conforme al RD 158/1996—, por lo que estos extremos también quedan fuera del arbitrio de las mesas negociadoras locales.

A las Mesas de negociación que se constituyan en las EE.LL. les corresponde, dentro del tope máximo global al incremento de la masa retributiva establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, determinar la cuantía global destinada a atender los complementos específi-

<sup>23</sup> Para una mayor información sobre este tema ver, por todos, R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 277 y ss., y «El contenido de la negociación colectiva...», cit., págs. 316 y ss.

<sup>24</sup> En este sentido, la STS de 30 de mayo de 1992 (Ar/4454) declara la nulidad de un convenio municipal que deja de lado al complemento específico y crea nuevos complementos «de mejora social» y «por dificultad técnica». En esta misma línea, la STS de 22 de febrero de 1997 (Ar/1497) afirma que el establecimiento de dos asignaciones económicas, a devengar en los meses de junio y diciembre, por importe, cada una de ellas, de una mensualidad del complemento de destino asignado al puesto de trabajo, supone la modificación del régimen de pagas extraordinarias establecido con carácter básico en el art. 23.2.c) de la LMRFP, por lo que se trata de una materia que escapa al ámbito de la autonomía contractual de la Entidad Local.

<sup>25</sup> En este sentido, la jurisprudencia anula los Acuerdos locales que suponen un incremento retributivo superior al permitido por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por todas, las SSTS de 23 de julio de 1996 (Ar/5743) y 30 de junio de 1997 (Ar/6138); y las SSTSJ del País Vasco de 13 de mayo de 1992 [A.A. a)37/1993] y 29 de noviembre de 1996 [A.A. a)89/1997].

cos, los complementos de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios y su distribución individualizada. No obstante, la autonomía colectiva local se halla limitada por lo dispuesto en el art. 7 del RD 861/1986, donde se dispone que *«los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino»* y que *«la cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará: a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios. b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad. c) Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones»*. Así pues, a los miembros de la Mesa general que se constituya en el seno de cada Entidad Local, después de determinar la cantidad global destinada a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios<sup>26</sup>, les corresponde negociar su distribución entre estos tres conceptos retributivos sin rebasar para cada uno de ellos los porcentajes señalados en el art. 7 del RD 861/1986 y, por supuesto, sin que la suma de los tres rebase el 100 por 100. Dentro del límite global destinado a complementos específicos, la cuantía a asignar a cada puesto de trabajo estará en función de la catalogación que del mismo efectúe la Entidad Local atendiendo a los criterios de valoración objetiva para la catalogación de puestos de trabajo acordada en la Mesa general de negociación. A las mesas negociadoras les corresponde también distribuir la cuantía global destinada al complemento de productividad entre los diferentes programas o áreas y fijar los criterios técnicos de valoración de los factores a tener en cuenta en su distribución individualizada entre los diferentes funcionarios, así como determi-

<sup>26</sup> A tal efecto, hay que comenzar fijando la masa retributiva global (que está en función de la del año anterior incrementada en el porcentaje de aumento consignado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado) y restar la parte correspondiente a personal laboral y las retribuciones básicas, ayuda familiar y complementos de destino de los funcionarios (*Régimen Jurídico y Económico de los Funcionarios de la Administración Local*, I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1990, pág. 190). Debe subrayarse que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional 9.ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1992, queda suprimida la ayuda familiar y no se admite otra minusvalía que la regulada en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas —luego recogida en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social—. Ver ORDEIG Fos, *El Sistema Español de Seguridad Social (Y de la Comunidad Europea)*, Madrid, 1993, pág. 558.

nar los criterios a seguir por el Alcalde o Presidente de la Entidad Local en la asignación individual de las gratificaciones por servicios extraordinarios <sup>27</sup>.

Por último, las indemnizaciones por razón del servicio o por residencia de los funcionarios públicos locales serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración del Estado (art. 157 TRRL), por lo que estas materias escapan al ámbito de la autonomía colectiva local <sup>28</sup>.

b) El campo de maniobra de la negociación colectiva local en cuanto a la regulación de la prestación de trabajo de los funcionarios públicos desde su perspectiva temporal es también muy limitado. En efecto, la jornada de trabajo de los funcionarios públicos locales «*será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado*» y «*se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada*» (art. 94 LBRL). Por consiguiente, el número anual de horas de trabajo que se fije en el ámbito de la Administración del Estado no podrá ser elevado ni rebajado por las mesas negociadoras locales <sup>29</sup>. A éstas les corresponderá su distribución entre los días, las semanas y los meses del año, pudiendo, por ejemplo, distribuir la jornada anual desigualmente entre los días de la semana, entre los días y/o las semanas del año, o entre los meses del año, siempre que el total anual de horas sea igual al fijado a nivel estatal. En materia de horario de trabajo, calendario laboral, descanso semanal o días festivos, no existe ninguna previsión legal, por lo que estos aspectos se podrán negociar en el ámbito local. Por último, debe tenerse en cuenta que «*los funcionarios de la Administración Local tendrán derecho a las recompensas, permisos, li-*

<sup>27</sup> En cuanto al alcance de la autonomía colectiva local en materia de gratificaciones por servicios extraordinarios, véanse las SSTs de 27 de julio de 1994 (Ar/6600) y 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997).

<sup>28</sup> Así lo señala la STS de 30 de junio de 1997 (Ar/6138) respecto de las indemnizaciones por razón de servicio.

<sup>29</sup> Por todas, las SSTs de 7 de abril, 13 de julio y 7 de noviembre de 1995 (Ar/3208, 5746 y 8173), y 5 de diciembre de 1997 (Ar/307, 1998).

Ahora bien, el hecho de que la jornada de los funcionarios de la Administración Civil del Estado esté fijada en cómputo semanal, y que la igualdad establecida en el art. 94 de la LBRL lo sea en cómputo anual, exige, a juicio del Tribunal Supremo, que quien impugna por ilegal la jornada anual de unos determinados funcionarios públicos locales, establezca cuál sea en cómputo anual la jornada de los funcionarios de la Administración del Estado, pues es este parámetro temporal de referencia, y no el semanal, el que cuenta. Así lo señalan, entre otras, las SSTs de 13 de julio y 28 de noviembre de 1995 (Ar/5746 y 8823), 19 de febrero de 1996 (Ar/1582 y 1583), y 5 de diciembre de 1997 (Ar/9327).

*cencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado» (art. 142 TRRL). Lo cual significa que las EE.LL. carecen de competencias para pactar el régimen aplicable a estas materias <sup>30</sup>.*

A la vista de lo expuesto, es evidente que el ámbito competencial de la autonomía colectiva local en materia retributiva y de tiempo de trabajo es reducido y residual. En realidad, las mesas negociadoras locales se limitan a aplicar las retribuciones, esto es, a determinar, dentro del tope máximo global al incremento de la masa retributiva establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y los límites máximos señalados en el art. 7.2 del RD 861/1986, las cantidades globales destinadas a atender los complementos específicos, los complementos de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios y a repartir tales cantidades entre los diferentes puestos de trabajo, programas o áreas y funcionarios públicos, y a distribuir el número anual de horas de trabajo establecido por la Mesa general de negociación de la Administración del Estado entre los días, semanas y meses del año. Reflexión que, por lo demás, es extensible al resto de materias negociables <sup>31</sup>. En este sentido, era muy ilustrativa la Disposición adicional 1.ª Tres del EBFP, al establecer que en las Mesas generales de negociación de las EE.LL. se podían negociar *«la aplicación del incremento de las retribuciones complementarias, dentro de los límites previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año» y «las materias de promoción, carrera profesional y condiciones de trabajo en los aspectos no regulados por normas de obligado cumplimiento».*

Ante esta situación, los funcionarios públicos locales pueden tener la impresión de que la Ley no les garantiza su derecho a negociar sus condi-

---

<sup>30</sup> Así lo señalan, entre otras, las SSTS de 16 de noviembre de 1994 (Ar/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 30 de octubre de 1995 (Ar/7907), 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997), 10 de febrero y 30 de junio de 1997 (Ar/1409 y 6138), 21 de noviembre de 1997 (Ar/306, 1998) y 5 de diciembre de 1997 (Ar/307, 1998).

Pese a lo cual *«no se excluye la posibilidad de que los Órganos de las Corporaciones Locales que, en materias, como la de organización de sus servicios, sean de su competencia exclusiva, convengan con su personal lo relacionado con el ejercicio del derecho que éste tiene de disfrutar vacaciones, porque esto es cuestión distinta de que, al usar de tal facultad, se infrinja el régimen general que viniera establecido con riguroso carácter imperativo, por básico, por la legislación estatal»* [STS de 30 de mayo de 1992 (Ar/4454)].

<sup>31</sup> Por todos, R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 297 y ss., y *«El contenido de la negociación colectiva...»*, cit., págs. 309 y ss. En cuanto a la jurisprudencia posterior a la publicación de estos trabajos pueden consultarse, entre otras, las SSTS de 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564, 1996), 18 de noviembre de 1996 (Ar/9749), 3 y 10 de febrero, y 5 de diciembre de 1997 (Ar/923, 1409 y 9327).

ciones de trabajo, pues éstas, en sus aspectos fundamentales, vienen pre-determinadas por las Mesas generales de negociación de la Administración del Estado y de las CC.AA. en las que no participan sus representantes. Para dar plena satisfacción al derecho de negociación colectiva de estos funcionarios, cabe proponer dos soluciones. Por un lado, extender también al ámbito de la función pública local la medida de la representatividad sindical que da paso a la legitimación para participar en tales Mesas de negociación cuando éstas establezcan normas de obligado cumplimiento en el ámbito de las EE.LL. De aceptarse este planteamiento, habría que distinguir una diversidad de sindicatos en el seno de las Mesas generales de negociación de la Administración del Estado y de las CC.AA., en función de cual sea el contenido de los Acuerdos y Pactos, lo que podría generar una gran complejidad. Sin embargo, es la única solución que garantiza la suficiencia representativa de la representación sindical en el ámbito al que se refieren las negociaciones, unas veces la función pública estatal o autonómica y otras el conjunto de la función pública. Por otro lado, cabe plantear la posibilidad de constituir Mesas «Inter-Administraciones» que abarquen las tres AA.PP. —estatal, autonómica y local— u otras más limitadas, como podrían ser las que comprendieran a una Comunidad Autónoma y a las EE.LL. ubicadas en el respectivo ámbito autonómico. Este tipo de mesas negociadoras, en las que, del lado de los funcionarios, habrían de participar los sindicatos más representativos y los simplemente representativos en el conjunto de las AA.PP. intervinientes en la negociación colectiva conjunta, permitirían a los funcionarios públicos locales participar en la determinación de todas sus condiciones de trabajo, al tiempo que permitirían armonizar la actividad negocial desarrollada por unas Mesas generales que tienen competencias concurrentes sobre las mismas materias. En esta línea, el art. 92 del EBFP preveía la constitución de una «*Mesa General de Negociación de todas las Administraciones Públicas*», que se reservaba para los temas básicos y los de carácter general relacionados con sectores específicos de la función pública <sup>32</sup>. Previsión que, a juicio del Consejo de Estado, ofrecía «*la ventaja innegable de establecer interlocutores aptos y plurales en relación a materias de trascendencia general*».

#### 4. LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACUERDOS

La impugnación de los Acuerdos locales ha de efectuarse a través de los mecanismos instituidos para la impugnación de las disposiciones re-

---

<sup>32</sup> Para una mayor información sobre este tema véase R. ROQUETA BUI, «La negociación colectiva en el proyecto...», cit., págs. 618 y ss.

glamentarias<sup>33</sup>. Y, en este sentido, debe tenerse en cuenta que el Capítulo III del Título V de la LBRL —modificado por la Ley 11/1999, de 21 de abril— establece reglas especiales a propósito de la legitimación específica de las Entidades públicas para impugnar los actos y disposiciones de las EE.LL.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 63.1 de la LBRL, además de los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los Acuerdos locales que incurran en infracción:

a) La Administración del Estado y la de las CC.AA., «*en los casos y términos previstos en este Capítulo*» [art. 63.1.a) LBRL], esto es, cuando los Acuerdos locales infrinjan el ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL) o cuando éstos menoscaben competencias del Estado o de las CC.AA., interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de las EE.LL. (art. 66 LBRL). En ambos casos, la correspondiente Administración Pública podrá optar entre requerir a la Entidad Local para que anule el Acuerdo o impugnarlo directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 65 y 66 LBRL)<sup>34</sup>. En el primer supuesto, la Administración del

<sup>33</sup> Sobre la impugnación de los Acuerdos y Pactos ver, por todos, R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, cit., págs. 419 y ss.

<sup>34</sup> Las modificaciones introducidas en los arts. 65 y 66 de la LBRL por la Ley 11/1999 comportan varios cambios respecto de la situación precedente. En primer lugar, queda claro que el requerimiento en el supuesto descrito en el art. 65 de la LBRL no es condición *sine qua non* de la impugnación del Acuerdo local en él regulada, tal y como venía entendiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo [STS de 3 de julio de 1995 (Ar/5499)]. En segundo lugar, se establece como plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, en el supuesto del art. 65 de la LBRL, el ordinario establecido en la Ley Jurisdiccional, salvando, de este modo, la laguna anterior que fue colmada por la jurisprudencia mediante la aplicación del art. 58 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 [STS de 23 de julio de 1996 (Ar/5743)]. En tercer lugar, se unifica el régimen jurídico aplicable a los supuestos previstos en los arts. 65 y 66 de la LBRL. En particular, se establece en ambos supuestos el mismo plazo para impugnar en sede judicial el Acuerdo local. En el supuesto previsto en el art. 66 de la LBRL, la impugnación directa del Acuerdo local había de interponerse en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del mismo [STS de 4 de diciembre de 1995 (Ar/1564), 1996]. Esta perentoriedad en la interposición del recurso forzó a la jurisprudencia a interpretar restrictivamente el supuesto previsto en el art. 66 de la LBRL, a fin de preservar la admisibilidad del recurso interpuesto por la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma contra el Acuerdo local que menoscaba sus competencias. Y, así, la STS de 23 de julio de 1996 (Ar/5743), frente a la tesis favorable a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración del Estado contra un Acuerdo local sobre retribuciones del personal funcionario por haberse interpuesto una vez transcurrido el plazo de quince días hábiles previsto en el art. 66 de la LBRL, afirmará que esta alegación no puede prosperar por lo siguiente: «*la entidad demandada no actuó en realidad competencia invasiva de las del Estado, como sería si hubiera establecido normas básicas que pretendiera hacer extensivas a ámbitos ajenos a sus propios funcionarios, sino que pura y simplemente, en el ejercicio de su genérica competencia para fijar las retribuciones complementarias de su personal, no se atuvo a las especificaciones que le imponía el ordenamiento estatal básico, por lo que en definitiva el acuerdo impugnado merece la calificación de infractor de aquel ordenamiento e integrarse en el supuesto legal del artículo 65.1.*»



Estado o la de la Comunidad Autónoma en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del Acuerdo requerirá a la Entidad Local para que anule el Acuerdo en el plazo máximo de un mes, pudiendo impugnarlo *«ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad Local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello»* (art. 65.1, 2 y 3 LBRL). En el segundo supuesto, la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar directamente el Acuerdo local *«ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción»* (art. 65.4 LBRL).

La Administración del Estado o de las CC.AA., en el marco del recurso promovido por ellas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, podrán pedir al Tribunal la suspensión del Acuerdo local que, a su juicio, menoscabe sus competencias, interfiera su ejercicio o exceda de la competencia propia de la Entidad Local demandada, razonando la petición *«en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado»* (art. 66 LBRL) <sup>35</sup>. El Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de noviembre de 1994 (Ar/9254) aporta en este punto precisiones de indiscutible valor, señalando al respecto lo siguiente: *«se trata, por otra parte, de normas que aisladamente consideradas y desde el plano de su aplicación individual ofrecen efectivamente, en muchos casos, un contenido económico que inclusive es de modesta cuantía. Pero su alcance real deriva de un cuerpo normativo homogéneo, que jerárquicamente incide en áreas estatutarias regidas de modo preeminente por el ordenamiento jurídico general. Esta incidencia no queda reducida a dicho ámbito jerárquico sino que se extiende también en sentido horizontal por la capacidad potencial de irradiación que un Acuerdo de esta naturaleza ejerce sobre un número indefinido de unidades negociadoras en las que intervienen las mismas siglas sindicales y con similares postulaciones reivindicativas concernientes a colectivos vinculados a idéntico régimen estatutario»*. Por ello, el citado Tribunal entiende que: *«de todo ello se infiere que al acordar el Tribunal de instancia la suspensión parcial del acuerdo, reducido exclusivamente a los preceptos nominativamente relacionados en el escrito de interposición del Abogado del Estado —no obstante afectar a una parte esencial del Acuerdo—, ha hecho la aplicación restrictiva del*

<sup>35</sup> Ver, por todos, RIVERO Y SERN, *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1993, págs. 457 y ss.

*artículo 122.2 LJCA que propone el Ayuntamiento de Valencia y desde el correcto sentido finalista atribuido a la medida cautelar. Y al suspender individualizadamente la ejecutividad de los preceptos que el auto impugnado relaciona, no lo hace exclusivamente en salvaguardia de intereses económicos que, aisladamente considerados, serían susceptibles de otra garantía de conservación distinta a la de suspensión acordada, sino que objetivamente asegura la preservación del interés general ligado a la intangibilidad del ordenamiento jurídico estatal en materia funcional».*

Además, el Delegado de Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Entidad Local efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción del Acuerdo local, podrá suspenderlo si atenta gravemente al interés general de España e impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 LBRL) <sup>36</sup>.

b) Los miembros de la Entidad Local que hubieran votado en contra del Acuerdo local [art. 63.1.b) LBRL].

Por último, debe señalarse que el art. 63.2 de la LBRL reconoce legitimación, en todo caso, a las EE.LL. para impugnar las disposiciones y actos de la Administración del Estado y de las CC.AA. que lesionen su autonomía, lo que tampoco representa una derogación de las normas generales sobre legitimación.

## **5. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA CONJUNTA DE FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES**

La negociación colectiva conjunta de funcionarios y trabajadores permite sortear muchos de los problemas que la dualidad de sistemas de negociación —funcionarial y laboral— plantea en la gestión de personal, reducir los costes de las negociaciones y aproximar los regímenes jurídicos aplicables a los funcionarios y trabajadores de las AA.PP., eliminando aquellas diferencias de régimen injustificadas <sup>37</sup>. A pesar de la inexistencia de un marco que proporcione cobertura legal a la negociación co-

<sup>36</sup> Cfr. art. 127 de la Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>37</sup> Una valoración favorable a la negociación colectiva conjunta del personal funcionarial y laboral de las AA.PP. en R. ROQUETA BUI, «Las relaciones entre los sistemas de negociación colectiva laboral y funcionarial en la Administración Pública», en AA.VV., *Negociación colectiva y solución de conflictos en el sistema español de relaciones laborales*, XI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Madrid, 1994, págs. 155 y ss.

lectiva conjunta de funcionarios y trabajadores, estas prácticas negociales suelen ser habituales en el ámbito de las EE.LL. Sin embargo, dicha negociación conjunta debe materializarse en instrumentos negociales distintos y formalmente separados según afecten al personal funcionario o al laboral, esto es, en Acuerdos y en convenios colectivos, respectivamente. De no actuarse de este modo, se corre el riesgo de que el acuerdo sea declarado nulo, pues el Tribunal Supremo considera inviable la articulación unitaria de los pactos que engloben conjuntamente a funcionarios y trabajadores <sup>38</sup>. Y, si se quiere dar un tratamiento igualitario a las relaciones de trabajo funcionariales y laborales, dicho igualitarismo puede obtenerse por la vía de incluir en el Acuerdo y en el convenio colectivo una cláusula en la que se vincule la suerte de ambos, de forma que la nulidad global o parcial de uno de ellos declarada por la jurisdicción correspondiente determine la necesidad de renegociar el acuerdo o la cláusula en cuestión en relación a todo el personal tanto funcional como laboral.

El art. 93.1 del EBFPP venía a proporcionar cobertura legal a los Acuerdos mixtos para los funcionarios y trabajadores de las EE.LL., al permitir que *«para la negociación de todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas»*, pudiera constituirse *«para una o varias Administraciones Públicas un órgano de negociación común, compuesto en su parte social de acuerdo con los resultados de las elecciones a órganos de representación del personal funcionario y laboral y de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 86 y 88»* <sup>39</sup>. Se admitía, de este modo, la constitución de Mesas de negociación comunes para los funcionarios y trabajadores al servicio de una o varias AA.PP. El art. 93.1 del EBFPP mereció una valoración positiva por parte del Consejo de Estado, pero con reservas. En efecto, el mismo, aunque reconoce que *«ciertamente existen materias que «per se» son comunes a ambos colectivos de empleados públicos (así, la prevención de riesgos comunes) y que justifican la existencia de dichos órganos»*, entiende que, *«ante la indeterminación*

<sup>38</sup> Sobre este tema ver, por todos, R. ROQUETA BUJ, «Las relaciones...», cit., págs. 137 y ss., y «Los Acuerdos Mixtos para los trabajadores y funcionarios de las Entidades Locales: A propósito de la sentencia de 22 de octubre de 1993 de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo», *P.J.*, en prensa; J. M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995, págs. 427 y ss.; J. RIVERO LAMAS, «El proceso de laboralización de la función pública: aspectos críticos y límites», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 6-7, 1995, págs. 115 y ss.; S. DEL SAZ, *Contrato laboral y...*, cit., págs. 102 y ss.; J. J. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *La Negociación...*, cit., págs. 65 y ss.; y R. MANZANA LAGUARDA, *Derechos y...*, cit., págs. 268 y ss.

<sup>39</sup> Para una mayor información sobre esta disposición ver R. ROQUETA BUJ, «La negociación colectiva en el proyecto...», cit., págs. 632 y ss.

*en concreto de las materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, se corre el riesgo de llevar al terreno común aspectos que en un principio no lo son».*

En cuanto a la naturaleza de los acuerdos alcanzados, el inciso final del art. 93.1 del EBFPP disponía que los mismos tendrían «*la consideración y efectos previstos en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral y en el artículo 90 de esta Ley para los funcionarios*» y que se formalizarían en los instrumentos que correspondiera en cada caso. Así pues, se reconocía la naturaleza jurídica dual de los pactos y acuerdos alcanzados en este tipo de mesas de negociación y la necesidad de que los mismos se formalizaran en instrumentos negociales separados.