

# La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA ESTRUCTURA NEGOCIAL.—3. LOS SUJETOS NEGOCIADORES.—4. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.—5. LA IMPUGNACIÓN DE LOS PACTOS Y ACUERDOS.

## 1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el art. 95 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), «*la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones Públicas en el Estatuto básico de la función pública*». Por consiguiente, el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos locales se rige por lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que viene a sustituir al 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)<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2007; SALA FRANCO, T., «Los derechos colectivos de los empleados públicos», en AA.VV., *Comentarios a la Ley del Estatuto del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, págs. 294 y ss.; y MAURI MAJÓS, J., «La negociación colectiva», en AA.VV., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008, págs. 371 y ss.

Por lo demás, en cuanto a la negociación colectiva de los funcionarios locales ver, por todos, ROQUETA BUJ, R., «El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales», *Poder Judicial*, núm. 43-44, 1996; «Descentralización de servicios públicos locales y derechos colectivos de los empleados públicos», *Relaciones Laborales*, núm. 17, 1998; «La negociación colectiva en la función pública local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 279, 1999; «Los Acuerdos Mixtos para los trabajadores y funcionarios de las Entidades Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 280-281, 1999; «La negociación colectiva en la función pública local», en AA.VV., *III Jornadas sobre la Administración Local en Canarias*, Edita la Consejería de Presidencia/Viceconsejería de Administración Pública, Gobierno de Canarias, 1999; «La negociación colectiva de los funcionarios locales», en AA.VV., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Dirigido por Santiago Muñoz Machado, Editorial Civitas, Madrid, 2003; y «El contenido de la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, 2004.

va funcional en el ámbito de las Administraciones Locales. Tales singularidades inciden, básicamente, en los siguientes extremos: 1.º) La estructura negociadora; 2.º) Los sujetos negociadores; 3.º) El ámbito objetivo de la negociación colectiva; y 4.º) La impugnación de los Acuerdos y Pactos.

## 2. LA ESTRUCTURA NEGOCIAL

El EBEP prevé la constitución preceptiva en cada Entidad Local de una Mesa general común al personal funcionario y laboral, y de una Mesa general específica para el personal funcionario (arts. 36.3 y 34.1 EBEP). Asimismo, contempla la posibilidad de que por acuerdo de la Mesa general de negociación del personal funcionario se puedan constituir «*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. 34.4). Al mismo tiempo, y a fin de que los sindicatos implantados en el ámbito de estas nuevas Mesas sectoriales puedan demostrar su representatividad en dicho ámbito y, consiguientemente, alcanzar la legitimación negociadora en tales mesas negociadoras, permite que, previo acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico y simplemente representativas, los órganos de gobierno de las Entidades Locales puedan «*modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan*» (art. 39.4). Por lo demás, las relaciones entre las mesas de negociación se acomodan también al esquema previsto en los apartados 3 y 5 del art. 34 y en los arts. 36.3 y 38.9 del EBEP<sup>2</sup>.

Un sector doctrinal ha criticado la Entidad Local como unidad de negociación porque obliga a constituir miles de mesas «generales» locales<sup>3</sup>. Se afirmaba, en este sentido, que la solución de la LORAP era acertada en el caso de las grandes y medianas Entidades Locales donde existe un volumen suficiente de funcionarios, pero no respecto al resto porque obligaba a negociar un acuerdo colectivo propio en cada una de ellas. Ante esta situación, la doctrina proponía dos soluciones: primera, la negociación de «acuerdos supralocales» para todas las Entidades Locales de una determinada Comunidad Autónoma o, incluso, de

<sup>2</sup> Por todos, ROQUETA BUI, R., *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., págs. 161 y ss.

<sup>3</sup> En este sentido, BLASCO ESTEVE, A., «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», en AA.VV., *Tratado de Derecho Municipal* (coord. Muñoz Machado), II, Madrid, 1988, págs. 2165; LÓPEZ GANDÍA, J., «La negociación colectiva de los funcionarios», *Revista de Treball*, núm. 8, 1988, pág. 17; PIÑAR MAÑAS, «Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas», *R.E.D.A.*, núm. 65, 1990, pág. 60; y ROQUETA BUI, R., «La negociación colectiva de los funcionarios locales», en AA.VV., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Segunda Edición, Dirigido por Santiago Muñoz Machado, Editorial Civitas, Madrid, 2003, págs. 2495 y ss., y *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., págs. 186 y ss.

toda la nación; segunda, la adhesión a un Pacto o Acuerdo de otra unidad de negociación.

En esta línea, el art. 34.2 del EBEP admite, de un lado, la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal, previendo la posibilidad de adhesión previa o sucesiva de los municipios a la negociación colectiva que pueda llevarse a cabo en el ámbito correspondiente (a), y, de otro, la posibilidad de que una Administración o Entidad Pública pueda «*adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal*» (b).

Vayamos, pues, por partes.

a) En el EBEP «*se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal*», y se dispone que «*a tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente*» (art. 34.2). Además, se establece que «*una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal*» (art. 34.2).

No obstante, el hecho de que las Entidades Locales gocen de capacidad para negociar a nivel supramunicipal no implica que su actuación esté exenta de todo límite. Muy en especial debemos insistir aquí en los límites constitucionales generales a que se halla sometida la concreta actuación de dicha capacidad general en función del objeto concreto del acuerdo. Dichos límites son, básicamente, los siguientes:

- En primer lugar, la «transferencia» a la Mesa de negociación supramunicipal, como corrimiento competencial que es, no previsto en la Constitución, no puede afectar a la titularidad de las competencias, sino sólo al modo de su ejercicio (arts. 8, 12.1 y 88.4 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —LRJAP—). Las Administraciones Públicas, a través de esta relación convencional, no pueden disponer voluntariamente de la titularidad de las competencias y de los regímenes competenciales sustantivos diseñados en la Constitución y los Estatutos y, en general, en el bloque de constitucionalidad. Ello tiene una consecuencia importante: las Administraciones Públicas, en cuanto continúan siendo plenamente titulares de sus competencias, sólo vinculan su ejercicio en el grado que ellas mismas desean, y pueden en todo caso recuperar para sí el pleno ejercicio independiente de las mismas, sin que la Mesa de negociación supramunicipal pueda oponerse a ello.

- En segundo lugar, los Acuerdos supramunicipales no contienen normas vinculantes para las Administraciones Públicas intervinientes y directamente aplicables a sus funcionarios públicos, pues ello supondría una enajenación o renuncia, aun cuando parcial de las potestades normativas de las Entidades Locales, 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 Entidades Locales, no serán negociados por los representantes de todas y cada una de ellas sino por las Federaciones de Entidades Locales de ámbito estatal o autonómico constituidas al amparo de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la LBRL, siendo que éstas no engloban a la totalidad de las Entidades Locales, pues la adscripción a las mismas es voluntaria. Por todo ello, los Acuerdos supramunicipales no crean normas jurídicas, sino en la medida en que sean asumidos por las distintas Administraciones Públicas, que tienen absoluta discrecionalidad para hacerlo o no y, en su caso, aprobados expresa y formalmente por los correspondientes órganos de gobierno<sup>4</sup>.

Estos Acuerdos, en cuanto convenios interadministrativos en los que las Entidades Locales pactan la aprobación de un Pacto o Acuerdo habrán de someterse a las fuentes de los primeros y de los segundos. En cuanto convenios interadministrativos, se regirán, en primer lugar, por las normas contenidas en la LBRL y, supletoriamente, por las reglas contenidas en los arts. 4 a 10 de la LRJAP (art. 9 LRJAP). En cuanto Pactos o Acuerdos, habrán de someterse a las disposiciones contenidas en el EBEP.

La competencia para negociar estos Acuerdos corresponderá a los representantes de las Administraciones Públicas y a los sindicatos representativos del

<sup>4</sup> En esta línea, BLASCO ESTEVE, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», cit., pág. 2165, afirmaba que estos acuerdos eran informales y de efectos inciertos, aunque podían desempeñar un papel importante en la medida en que fueran asumidos por los distintos municipios, celebrando posteriormente cada Corporación un acuerdo propio con su personal funcionario que recogiera el contenido de lo pactado a nivel supramunicipal por los representantes respectivos. En parecidos términos, se expresaba LÓPEZ GANDÍA, «La negociación colectiva de los funcionarios», cit., pág. 17. En este línea, la jurisprudencia contencioso-administrativa afirmaba 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 (RJ/5195 y 8397), 18 de marzo de 1993 (RJ/2074), 6, 16 y 30 de junio, 1 y 12 de julio de 1994 (RJ/5108, 5289, 5203, 5688 y 5714), y 3 de julio de 1995 (RJ/5499)]. Y la STS de 29 de noviembre de 1989 (RJ/8165) en relación con el ARCEPAFE para el año 1985 subrayaba 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»*.

personal funcionarial al servicio de las mismas. En principio, deberían participar representantes de todas y cada una de las Administraciones Públicas implicadas, pues éstas no pueden renunciar al ejercicio de las competencias que tienen legalmente atribuidas (art. 12.1 LRJAP), recayendo dicha representación en aquel órgano que tenga atribuida la competencia para negociar en su respectivo ámbito. Ahora bien, el cumplimiento de este requisito dificultaría extraordinariamente la negociación, dado el elevado número de Entidades Locales que habrían de tener representación. Por ello, el art. 34.2 del EBEP *«reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal»*. De este modo, la competencia para negociar del lado de las Entidades Locales corresponderá a las *«Federaciones de entidades locales»* a que se refiere la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la LBRL, en proporción a su representatividad, o a las *«Entidades Locales de ámbito supramunicipal»*, esto es, a los entes locales intermedios, de creación legal o de base asociativa, tales como mancomunidades de municipios, comarcas, áreas metropolitanas y otras agrupaciones de municipios legalmente previstas<sup>5</sup>. En cuanto a la representación sindical, la legitimación negocial recaerá, de acuerdo con la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) y el EBEP, en los sindicatos más representativos a nivel estatal y autonómico, y en los simplemente representativos en el conjunto de las Administraciones Públicas implicadas en la negociación conjunta<sup>6</sup>. No obstante, puesto que las Entidades Locales pueden adherirse a los Acuerdos alcanzados en el ámbito supramunicipal tanto con carácter previo como de manera sucesiva a dicha negociación supramunicipal, la legitimación para convenir debe corresponder a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico y a los sindicatos simplemente representativos en el ámbito supramunicipal de que se trate, ya sea a nivel estatal o de Comunidad Autónoma.

Las materias susceptibles de negociación en este tipo de Mesas supramunicipales serán las que se encuadren dentro de las competencias normativas correspondientes a las Entidades Locales intervinientes y dentro de los límites que

<sup>5</sup> La STS de 9 de enero de 2001 (RJ/1630) afirmaba lo siguiente: *«que la aprobación definitiva de lo acordado no tenga eficacia jurídica si no es aprobado por el órgano competente de la entidad local concernida, no excluye que en la fase de negociación previa, la Ley 9/1987, de 12 de junio, en su artículo 31, imponga una Mesa de Negociación «en cada una de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales», de modo que sea éste el marco ineludible y no traspasable en que el legislador ha querido que se contenga el ámbito de los intereses laborales y funcionariales a negociar entre los representantes sindicales y los de la respectiva Administración Pública, sin que sea, por eso, admisible que se traspase el marco legal establecido, mezclando las situaciones de varias entidades en una negociación común»*. En el mismo sentido, las SSTS de 11 de julio de 2000 (RJ/7092), 13 de octubre de 2005 (RJ/7139) y 19 de marzo de 2007 (Rec. núm. 1601/2002); y las SSTSJ de Cataluña de 23 de octubre de 2000 (RJCA/233, 2001), 23 de noviembre de 2000 (JUR/87226, 2001), 7 de noviembre de 2001 (Rec. núm. 1352/1997) y 7 de diciembre de 2001 (Rec. núm. 1556/1997). Esta afirmación, sin embargo, se realizaba fundamentalmente porque los representantes en la mesa negociadora actuaron en todo momento como agentes del «Área Metropolitana de Barcelona» que carecía de existencia legal como Entidad Local, al haberse declarado la nulidad de los acuerdos en cuya virtud se había creado. Cfr. ROQUETA BUI, «Descentralización de servicios públicos locales...», cit., págs. 48-49.

<sup>6</sup> Cfr. art. 83.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

a las mismas impone el bloque de constitucionalidad, sin que puedan invadir el ámbito competencial reservado al Estado o a las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

El procedimiento de negociación constará de dos fases distintas<sup>8</sup>:

1.ª) Una fase de negociación conjunta en el seno de la Mesa supramunicipal, que, ante la ausencia de reglas específicas, deberá someterse a las reglas comunes del proceso negocial previstas en el EBEP. Una vez formalizado y perfeccionado el acuerdo supramunicipal, será precisa su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en virtud de la aplicación supletoria del art. 8.2 de la LRJAP.

2.ª) Una segunda fase que se desarrollará en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas representadas en la Mesa supramunicipal. En efecto, el acuerdo supralocal deberá ser asumido como propio en cada Administración Local. En efecto, al no participar todas las Entidades Locales en la negociación del acuerdo supralocal, éste no podrá aplicarse directamente a los funcionarios públicos locales, sino es asumido por aquéllas. De ahí, que el Estatuto prevea la adhesión de los Municipios «a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente» (art. 34.2); adhesión que podrá tener lugar «con carácter previo o de manera sucesiva» a dicha negociación (art. 34.2), esto es, tanto antes como después de que ésta se haya iniciado. Debe subrayarse, que, en rigor, según el art. 34.2 del EBEP, la decisión de adherirse o no a la negociación supralocal corresponde a la propia Entidad Local, sin que tenga que acordarla previamente con la representación sindical correspondiente<sup>9</sup>. Por

<sup>7</sup> Ver la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 13 de mayo de 1992 (AA 2/1993) en la que se declara la nulidad del acuerdo de un Ayuntamiento, que para el año 1988 determina la prórroga del acuerdo por el que se aprobó dar eficacia como reglamento del personal al ARCEPAFE correspondiente a 1987, por incompetencia sustantiva, ya que en el mismo se vulneraban diferentes prescripciones estatales de carácter básico.

<sup>8</sup> Durante la vigencia de la LORAP, el procedimiento de negociación constaba de dos fases distintas:

- 1.ª) Una primera fase de negociación conjunta en el seno de la Mesa general «Inter-Administraciones», que, ante la ausencia de reglas específicas, debía someterse a las reglas comunes del proceso negocial previstas en la LORAP. Una vez formalizado y perfeccionado el acuerdo interadministrativo, era precisa su publicación en los Boletines Oficiales correspondientes, en virtud de la aplicación supletoria del art. 8.2 de la LRJAP.
- 2.ª) Una segunda fase de negociación que se desarrollaba en el seno de la Mesa general de cada una de las Administraciones Públicas representadas en la Mesa general «Inter-Administraciones». En este momento las partes no contrataban en detalle, sustituyendo la discusión del propio Pacto o Acuerdo por la de someterse al acuerdo supralocal, que debía ser asumido como propio en cada Mesa general y, en su caso, aprobado expresa y formalmente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Plenos de las Entidades Locales. Y si el «Acuerdo-interadministrativo» comprometía de algún modo los poderes de los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, ya fuera porque para su ejecución eran precisas medidas que debían tomarse en vía legislativa o porque resultaban comprometidos los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, era necesaria su aprobación.

<sup>9</sup> En sentido contrario, MAURI MAJÓS, J., «La negociación colectiva», cit., pág. 403; y LÓPEZ GANDÍA, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos tras el Estatuto básico», en AA.VV., *XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, El Estatuto Básico del Empleado Público*, Murcia, 2008, pág. 273.

consiguiente, los Municipios podrán negociar directamente las condiciones de trabajo de sus funcionarios con la representación sindical en la correspondiente Mesa general de negociación o hacerlo de forma conjunta a nivel supramunicipal a través de las asociaciones de municipios o de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal y con las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico y los sindicatos simplemente representativos en el ámbito de la negociación supramunicipal.

En cuanto a la eficacia de los «Acuerdos supramunicipales», hay que subrayar lo siguiente<sup>10</sup>: 1.º) Tales Acuerdos, como se ha señalado, no crean normas directamente aplicables, sino en la medida en que sean asumidos por las Administraciones Públicas intervinientes<sup>11</sup>; 2.º) si la Entidad Local se niega a asumir como propio el Acuerdo supralocal, deberá convocar la Mesa general de negociación para acordar las condiciones de trabajo de sus funcionarios con la representación sindical correspondiente; 3.º) una vez operada la adhesión, el incumplimiento del Acuerdo —la adopción de disposiciones reglamentarias internas de contenido diverso a lo pactado— determinará la nulidad de éstas<sup>12</sup>; 4.º) las vicisitudes del «Acuerdo-supramunicipal» (terminación, sustitución, modificación, nulidad..., etc.) repercutirán en la Administración Pública adherida<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> En cuanto a la eficacia de los «Acuerdos-Interadministrativos» negociados durante la vigencia de la LORAP, hay que subrayar lo siguiente (ROQUETA BUI, *La negociación colectiva en la función pública*, Tirant lo blanch, Valencia, 1996, págs. 181-182): 1.º) Tales Acuerdos, como se ha señalado, no creaban normas directamente aplicables, sino en la medida en que eran ejecutadas por las partes; 2.º) el incumplimiento del Acuerdo —la no asunción de tales Acuerdos, o la adopción de Acuerdos o Pactos internos de contenido diverso al pactado— no podía ir acompañado de sanción, pues no se podía obligar positivamente a la adopción de normas determinadas; 3.º) las normas válidas de aplicación eran siempre los Acuerdos adoptados internamente, aún cuando no se ajustasen al contenido del «Acuerdo-interadministrativo»; 4.º) las vicisitudes del «Acuerdo-interadministrativo» (terminación, sustitución, modificación..., etc.) no afectaban directamente a la validez y eficacia de los Acuerdos negociados por las Mesas generales en su aplicación.

<sup>11</sup> El art. 18 del Decreto 304/1987 del País Vasco después de establecer que «*el Gobierno Vasco y/o los órganos de gobierno de las Administraciones Forales y Locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán alcanzar acuerdos para la determinación conjunta de las retribuciones y condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de diferentes Administraciones Públicas Vascas*», dispone que tales Acuerdos necesitarán «*la aprobación formal y expresa de los mismos, en su ámbito respectivo*». En esta misma línea, se expresa el art. 84.1 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

<sup>12</sup> Por lo demás, teniendo en cuenta que estos acuerdos supralocales no suponen renuncia de las competencias propias de las Administraciones Públicas intervinientes, habría que admitir que las Mesas generales puedan modificar en cualquier momento y de forma unilateral las normas dictadas en ejecución de un acuerdo supralocal de esta naturaleza, sin necesidad de recurrir a la modificación de éste. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 8.2 de la LRJAP, conforme al cual «*los convenios {...} obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa*». La doctrina administrativa, a pesar de lo dispuesto en este precepto, entiende que nada puede impedir que una Comunidad Autónoma opte, tras haber celebrado un convenio, por volver a ejercer de forma autónoma las competencias en él comprometidas, si bien dicho incumplimiento puede generar una responsabilidad patrimonial.

<sup>13</sup> En virtud de lo dispuesto en el art. 8.3 de la LRJAP, los tribunales del orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo podrán fiscalizar la validez del acuerdo supralocal. Por consiguiente, si éstos declaran su nulidad por razones de fondo, se producirá paralelamente la nulidad de los Acuerdos que lo recogen.

b) El art. 34.2 del EBEP refiere la facultad de adherirse «a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónomas» a la «Administración o Entidad Pública», de suerte que admite la adhesión unilateral por la parte pública. No obstante, dicha posibilidad constituye una prerrogativa o privilegio que en aras al necesario respeto que merece la autonomía colectiva, ha de ser de naturaleza excepcional y justificada presencia. Por consiguiente, una Entidad Local sólo puede asumir el Acuerdo de otra Entidad Local sin constituir previamente una mesa de negociación e intentar en ella la negociación de las condiciones de trabajo de sus funcionarios cuando exista una dificultad de naturaleza estructural —no puramente funcional— consistente, bien en la inexistencia de sindicatos legitimados para negociar conforme al art. 33 del EBEP, o bien en la imposibilidad de constituir válidamente la mesa negociadora según el art. 35.1 del EBEP. De lo contrario, la adhesión al Acuerdo de otra Entidad Local precisará el común acuerdo de la Entidad Local y de las organizaciones sindicales legitimadas para negociar en esa entidad conforme a los arts. 33.1 y 35.1 del EBEP. Diverso a lo anterior, y situándonos en otra perspectiva, será que la Entidad Local habiendo convocado la correspondiente Mesa general de negociación y ante la eventualidad de que al final no se logre ningún tipo de acuerdo con la representación sindical, opte por adherirse al Acuerdo de otra Entidad Local de su misma Comunidad Autónoma en lugar de regular unilateralmente las condiciones de trabajo. Por lo demás, sólo será posible la adhesión a un Acuerdo de otra Administración Local o Entidad Pública que esté ubicada en la misma Comunidad Autónoma y será precisa la aprobación expresa y formal por parte del órgano de gobierno de la Entidad Local y la verificación de todos los trámites administrativos subsiguientes.

### 3. LOS SUJETOS NEGOCIADORES

Las mesas de negociación están constituidas, de una parte, por los representantes de los funcionarios públicos locales (a), y, de otra, por los representantes de la Entidad Local (b).

a) La legitimación para formar parte de la Mesa general común al personal funcionario y laboral de cada Entidad Local corresponderá, a tenor del art. 36.3 del EBEP, a los sindicatos más representativos (a nivel estatal y de Comunidad Autónoma), a los sindicatos que acrediten el 10 por 100 del conjunto de los representantes unitarios de los empleados públicos de la correspondiente Administración Local y a los sindicatos simplemente representativos en el conjunto del personal funcionario y laboral de todas las Administraciones Públicas siempre que cuenten con el 10 por 100 de los representantes unitarios de los funcionarios o de los trabajadores de la referida Administración. De acuerdo con el párrafo segundo del art. 33.1 del EBEP, en las mesas de negociación del personal funcionario que se constituyan en el ámbito de cada Entidad Local podrán participar las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de

Comunidad Autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para delegados o juntas de personal, en las unidades lectorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución. Las primeras cuentan con legitimación directa y automática, puesto que la mayor representatividad a escala general se considera título suficiente para participar en todas las negociaciones que se desarrollen en la función pública<sup>14</sup>. Los segundos, sin embargo, han de acreditar el 10 por 100 de los representantes unitarios elegidos por los funcionarios públicos de la correspondiente Entidad Local, pues, al tratarse de una Mesa general de negociación local, la representatividad se refiere al ámbito sobre el que se extiende su representación<sup>15</sup>.

Por lo demás, debe subrayarse el hecho de que la legitimación negocial puede corresponder también a las secciones sindicales pertenecientes a los sindicatos más representativos y a los que tengan presencia en los órganos de representación unitaria, pues, aunque el art. 33.1 del EBEP ignora a las secciones sindicales como sujeto negocial, lo cierto es que el art. 8.2.b) de la LOLS, que es de aplicación en la función pública, prevalece sobre este precepto, por lo que se les ha de garantizar su derecho a negociar si se constituyen en ámbitos coincidentes con los de las mesas de negociación, lo que puede suceder en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en las Entidades Locales<sup>16</sup>. Sin embargo,

<sup>14</sup> Cfr. las SSTs de 24 de julio de 1990 (RJ/6346) y 1 de diciembre de 1992 (RJ/9881).

<sup>15</sup> Debe subrayarse que los sindicatos simplemente representativos en el conjunto de la función pública estatal o autonómica pero no en la Entidad Local en cuestión no tienen derecho a participar en estas mesas de negociación. En sentido contrario, la STS de 24 de julio de 1990 (RJ/6346) en la que se reconoce a CSIF por el hecho de ser sindicato simplemente representativo en el conjunto de la función pública el derecho a participar en las mesas de negociación que se constituyan en las Entidades Locales. En cambio, la STS de 30 de abril de 1993 (RJ/2877) niega el derecho a este mismo sindicato a participar en la mesa de negociación de un Ayuntamiento en el que carece de la suficiente representatividad, porque «*la dicción literal del art. 7.2 de la LOLS, exige que «la suficiente representación» del 10% de delegados de personal o miembros de la junta de personal, se haya obtenido «en un ámbito territorial y funcional específico», y determina que la proyección legitimadora para ejercitar las funciones negociadoras del apartado c) del art. 6.3 de la LOLS, ha de referirse a «dicho ámbito específico».*»

En otro orden de cosas, la STS de 6 de marzo de 1991 (RJ/2114) afirma que «*no se da entre las juntas de personal, y las Mesas de negociación identidad suficiente para que debamos aplicar el art. 10.3.º de la Ley Orgánica 11/85*», de forma que los delegados sindicales pertenecientes a las organizaciones sindicales, que no forman parte de la mesa negociadora por no alcanzar los niveles de representatividad a que se refiere el art. 31.2 de la LORAP, no tienen derecho a asistir a sus reuniones con voz pero sin voto.

<sup>16</sup> En parecidos términos se expresan FERNÁNDEZ LÓPEZ y CRUZ VILLALÓN, «Los sindicatos en la función pública: régimen jurídico y representaciones sindicales en el centro de trabajo», en AA.VV., *Seminario sobre las relaciones colectivas en al función pública*, I.A.A.P., Sevilla, 1990, pág. 235; ROQUETA BUI, *La negociación colectiva en la función pública*, Tirant lo blanch, Valencia, 1996, págs. 234 y ss., «La negociación colectiva de los funcionarios locales», cit., págs. 2501-2502, y «La negociación colectiva en la función pública», cit.; MARÍN ALONSO, *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración Pública. Los acuerdos mixtos*, Granada, 1999, págs. 423 y ss.; LAHERA FORTEZA, *La Titularidad de los Derechos Colectivos de los Trabajadores y Funcionarios*, Madrid, 2000, págs. 274-275; SALA FRANCO, «La negociación colectiva en el empleo público», en AA.VV., *Cuestiones actuales sobre la negociación colectiva, XIV Jornadas de Estudios sobre la negociación colectiva*, Madrid, 2001, pág. 127; y BENGOTXEA ALKORTA, *Negociación colectiva y autonomía colectiva en la función pública*, Valencia, 2005, págs. 122-123.

no resultan absolutamente concordantes la legitimación negocial del art. 8.2.b) de la LOLS y la que se reconoce en el art. 33.1 del EBEP; aunque coincidan grosso modo, el segundo precepto resulta algo más restrictivo que el primero, pues exige al sindicato simplemente representativo que alcance el 10% de los delegados de personal o, en su caso, de los miembros de la junta de personal. Aunque no se trata de una diferencia sustancial, por cuanto que los sindicatos para tener derecho a la atribución de un representante en la junta de personal han de obtener como mínimo el 5% de los votos en la unidad electoral correspondiente [art. 18.1.b) LORAP], lo cierto, es que la LOLS es más generosa<sup>17</sup>. De este modo, al ser menores las exigencias legitimadoras que prescribe esta disposición legal, puede suceder que el número de secciones sindicales con legitimación negocial en estos ámbitos resulte elevado. Si el número de secciones sindicales legitimadas es superior a quince<sup>18</sup>, lo que puede ocurrir tanto en las Comunidades Autónomas uniprovinciales como en las Entidades Locales de gran tamaño, habrá que distinguir entre las secciones sindicales de los sindicatos que acreditan el 10% de los miembros de la junta de personal y las de los que sólo cuentan con un representante unitario. Mientras la legitimación negocial de las primeras se ha de materializar, necesariamente, con su presencia en la mesa negociadora, porque el art. 33.1 del EBEP garantiza la legitimación interviniente del sindicato de procedencia. La legitimación negocial de las segundas, en cambio, puede quedar reducida a la mera concurrencia en la designación de los miembros de la mesa de negociación, porque la LOLS no les garantiza el derecho a ser parte constitutiva de la misma.

La consecución de los umbrales de representatividad sindical y, a la postre, de la legitimación para participar en las mesas de negociación de las Entidades Locales de pequeño y mediano tamaño tropieza con obstáculos, a veces, incluso, insalvables para los sindicatos funcionariales, pues es posible que no se constituyan estructuras de representación unitaria, bien porque el número de funcionarios a su servicio no alcance el mínimo exigido para designar, al menos un delegado de personal, bien por el desinterés de los propios funcionarios y sindicatos, o que éstos no obtengan representantes en las mismas<sup>19</sup>. En todos estos casos, los sindicatos de funcionarios no tienen la posibilidad de verificar su representatividad y, a la postre, de alcanzar la legitimación negocial. En el marco de la LORAP, ello no suponía la negación del derecho a la negociación, puesto que éste tenía siempre abierta la posibilidad derivada de la «irradiación sindical» reconocida en el art. 30 de esta disposición legal. Podía ser que la irradiación de la representatividad que la ley venía a conceder a los sindicatos más representativos, atribuyéndoles legitimación para intervenir en estas mesas de negociación, se correspondiera con la implantación real de dichas organizaciones en el

<sup>17</sup> Cfr. FERNÁNDEZ LÓPEZ y CRUZ VILLALÓN, «Los sindicatos en la función pública...», cit., pág. 235.

<sup>18</sup> Cfr. art. 35.4 del EBEP.

<sup>19</sup> ROQUETA BUI, «La negociación colectiva de los funcionarios locales», en AA.VV., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Dirigido por Santiago Muñoz Machado, Madrid, 2003, pág. 2500.

ámbito local. Pero podía suceder que estos sindicatos no tuvieran ninguna aceptación en este ámbito en cuestión. La representación de los funcionarios sufría así una distorsión inevitable, pues no se garantizaba la suficiencia representativa de la representación sindical que negociaba en el ámbito de afectación material de las negociaciones. Los problemas de las organizaciones sindicales aumentan a partir del nuevo esquema legal, pues el art. 35.1 del EBEP, a diferencia de la LORAP, les exige para la válida constitución de la mesa negociadora que representen, como mínimo, a la mayoría absoluta de las representaciones unitarias en el ámbito de la negociación colectiva de que se trate. En definitiva, en todos estos casos la negociación colectiva a nivel local no será posible.

Por este motivo, durante la vigencia de la LORAP se afirmó que el modelo sindical no resultaba adecuado en el ámbito de la Administración Local y que hubiera sido más correcto el reconocimiento de la legitimación negocial en favor de las representaciones unitarias<sup>20</sup>. En esta línea, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP afirmaba que la exclusión de cualquier intervención de los delegados y juntas de personal como sujetos legitimados para negociar colectivamente puede restar agilidad y flexibilidad a la propia negociación colectiva y limitar su alcance real, especialmente en el caso de las Entidades Locales de menor población, ya que los sindicatos pueden carecer de representatividad entre el personal de muchas de ellas. A mayor abundamiento, se subrayaba que no puede desconocerse que la representatividad de los sindicatos no es, en absoluto, la misma, entre todos los grupos y colectivos de funcionarios y que algunos de éstos no se consideran adecuadamente representados por aquéllos. Por ello, se recomendaba que, previo acuerdo con los sindicatos en la Mesa general de negociación de las Administraciones Públicas, se introdujera en la legislación básica la posibilidad de reconocer capacidad para negociar también a los delegados y juntas de personal en ámbitos determinados y, muy especialmente, en aquellos ámbitos locales en que los sindicatos carecen de una presencia efectiva. Caso de aceptarse y pactarse tal posibilidad, la representación unitaria habría de expresar su voluntad negocial por mayoría de sus miembros y la Administración competente habría de elegir el interlocutor en la negociación cuando tanto la representación unitaria como las organizaciones sindicales legitimadas expresaran su voluntad de negociar. En todo caso, la Comisión aconsejaba reconocer «*el derecho de los miembros de la Junta de Personal o Delegados del personal funcionario de participar en las mesas de negociación con voz pero sin voto*». Sin embargo, aparte de que con ello no se resolverían todos los problemas señalados, lo cierto es que el EBEP no ha asumido ninguna de estas sugerencias; su tenor literal es muy claro al respecto, sin que de pie a interpretar que en los casos anteriores puedan negociar los delegados o juntas de personal<sup>21</sup>. En todos

<sup>20</sup> BLASCO ESTEVE, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», cit., págs. 2163-2164.

<sup>21</sup> Tal es la conclusión que se extrae a partir del listado de competencias de las Juntas y Delegados de Personal, donde, en absoluto, están presentes las competencias de negociación (art. 40 EBEP) y, sobre todo, del art. 33 del EBEP que reserva a las organizaciones sindicales el derecho a formar parte de las Mesas de nego-

estos supuestos en que por dificultades estructurales no sea posible la negociación a nivel local, no quedará otra opción que la negociación a nivel supralocal o la adhesión al Acuerdo de otra Entidad Local de la misma Comunidad Autónoma en los términos previstos en el art. 34.2 del EBEP o, en fin, la regulación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios por el órgano de gobierno de la correspondiente Entidad Local (art. 38.7 EBEP).

b) De acuerdo con la LBRL, en su nueva redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, la competencia para formar parte de las mesas de negociación corresponde al Alcalde y al Presidente de la Diputación. Y ello por las siguientes razones. En primer lugar, porque son los órganos que ostentan la representación de la Corporación frente a los demás sujetos [arts. 21.1.b) y 34.1.b) LBRL] y los que expresan la voluntad de la Entidad Local. En segundo lugar, porque ostentan la jefatura superior del personal en sus respectivas Corporaciones [arts. 21.1.h) y 34.1.h) LBRL], atribución que es indelegable, según los arts. 21.3 y 34.2 de la LBRL.

No obstante, el art. 33.2 del EBEP prevé la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan «*encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello*». La razón que justifica esta opción, como subraya el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, es el hecho de que, en muchos casos, los representantes públicos se ven muy condicionados en la negociación por elementos de carácter político — como, por ejemplo, la tendencia al consenso y a la consecución de acuerdos a toda costa —, de lo que se pueden derivar consecuencias no siempre positivas para el interés público o extralimitaciones del marco legal establecido. Además, sobre todo en las pequeñas Entidades Locales, los negociadores pueden desconocer o conocer sólo

---

ciación. Ni siquiera ostentan facultades cercanas a la coestión, que por la vía de los hechos pudieran dar paso a una negociación informal. En particular, ni siquiera se les atribuye facultades de veto o impugnación en sus competencias de participación en la gestión del personal. En esta línea, la STS de 5 de mayo de 1994 (RJ/4315) afirma que las Juntas de Personal no tienen capacidad negociadora y que esta circunstancia no se puede modificar por la negociación colectiva. Por ello, entiende que si los Acuerdos son negociados por una Junta de Personal «la naturaleza del defecto apuntado constituye causa invalidatoria del Convenio Marco y determina la nulidad de pleno derecho del acto de aprobación del mismo por parte del Ayuntamiento, que habrá de producir efectos con el límite marcado en el artículo 120 (texto antiguo) de la Ley de Procedimiento Administrativo». No obstante ello, el Tribunal Supremo admite la posibilidad de que las Juntas de Personal puedan recibir de las organizaciones sindicales legalmente investidas de capacidad negociadora el mandato o delegación para que las representen en la mesa negociadora. Véanse también la STC 85/2001, de 26 de marzo; las SSTS de 9 de enero de 2001 (La Ley), 14 de junio de 2004 (Rec. núm. 2341/1999), 2 de febrero de 2006 (Rec. núm. 2929/2000) y 4 de julio de 2007 (RJ/6764); la SAN de 26 de abril de 2004 (JUR/147612); y las STSJ de Cataluña, de 4 de noviembre de 1995 (RJCA/810); del País Vasco, de 14 de septiembre de 2000 (JUR/253313, 2001); de Cataluña, de 23 de octubre de 2001 (AR/ 233, 2001); de Galicia, de 17 de marzo de 2004 (JUR/260445); de Madrid, de 6 de mayo de 2004 (JUR/272400); y de Asturias, de 7 de junio de 2005 (JUR/194152).

parcialmente el alcance y el procedimiento de la propia negociación colectiva funcionarial. En fin, esta medida dotará a la negociación colectiva en el empleo público no sólo de un carácter más estable, sino también mucho más técnico.

#### 4. 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 apartados 1 y 2 del art. 37 del EBEP<sup>22</sup>. Ahora bien, la inclusión de las materias que señala el art. 37.1 del EBEP en el ámbito de la negociación colectiva local está condicionada por un factor fundamental, a saber: el reparto de competencias normativas en materia funcionarial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, operado por el bloque de constitucionalidad. En efecto, tales materias serán objeto de negociación, como subraya el propio art. 37.1 del EBEP, «*en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso*»<sup>23</sup>. La vinculación funcional

<sup>22</sup> De acuerdo con lo preceptuado en el art. 37.1 del EBEP, «*serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas. b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios. c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos. d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño. e) Los planes de Previsión Social Complementaria. f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna. g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas. h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación. i) Los criterios generales de acción social. j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales. k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley. l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público. m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.*»

De acuerdo con el apartado segundo del art. 37 del EBEP, quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes: «*a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto. b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo. d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica. e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.*»

<sup>23</sup> La competencia material de la Administración Pública que negociaba era presupuesto de la negociación colectiva prevista en la LORAP. Así lo ponían de manifiesto, entre otras, entre otras, las SSTs de 16 de noviembre de 1994 (RJ/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 7 de noviembre de 1995 (RJ/8173), 4 de diciembre de 1995 (RJ/1564, 1996), 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997), 10 de febrero de 1997 (RJ/1409) y 30 de

entre las Mesas generales de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales es un reflejo o trasunto de la articulación funcional que se da entre las competencias normativas del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Por consiguiente, hay que efectuar un recorrido por la legalidad reguladora de la función pública local para ver qué aspectos son competencia del Estado, cuáles de las Comunidades Autónomas y cuáles otros de las propias Entidades Locales. Aquellos que queden comprendidos en la esfera de la competencia normativa del Estado (Cortes Generales, Gobierno o Ministro para las Administraciones Públicas) habrán de negociarse en el seno de la Mesa general de negociación de las Administraciones Públicas o de las mesas de negociación de la Administración General del Estado, aquellos que sean competencia de las Comunidades Autónomas en las mesas de negociación que se constituyan en su respectivo ámbito, y los que entren dentro del Poder de Ordenanza en las mesas de negociación que se constituyan en cada Entidad Local. En este sentido, habrán de tenerse presente los preceptos básicos de aplicación general a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, así como la legislación aplicable a la función pública autonómica y local. Preceptos básicos contenidos en el EBEP, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades (Disposición Final 1.<sup>a</sup>), la LORAP (Disposición Final)<sup>24</sup>, la LBRL<sup>25</sup> y 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)<sup>26</sup>. Las materias cuya regulación, conforme a dicha normativa, corresponda al Estado (o a las Comunidades Autónomas, en su caso) quedan fuera de la órbita de la autonomía colectiva a nivel local<sup>27</sup>, a lo que debe añadirse, como tiene declarado el Tribunal Supremo, que salvo disposición en contrario en estas materias no puede tener lugar una negociación colectiva autonómica y/o local contraria o distinta a la norma

---

junio de 1997 (RJ/6138); y SSTSJ de Asturias, de 18 de mayo de 1998 (RJCA/1758); de Andalucía, de 8 de junio de 1998 (RJCA/2314); de la Comunidad Valenciana, de 12 de enero de 2000 (RJCA/2352); de Asturias, de 27 de abril de 2001 (JUR/167384); de la Comunidad Valenciana, de 4 de julio de 2001 (JUR/32672, 2004), 26 de julio de 2001 (RJCA/89, 2004), 27 de septiembre de 2001 (JUR/32894, 2004), 10 de diciembre de 2001 (JUR/33082, 2004), 14 de diciembre de 2001 (RJCA/105, 2004), 30 de abril de 2002 (JUR/179667, 2003), 28 de mayo de 2002 (RJCA/108, 2004), 20 de junio de 2002 (RJCA/52, 2004) y 23 de junio de 2003 (JUR/24123, 2004); de Cantabria, de 29 de julio de 2002 (RJCA/748); de Asturias, de 9 de noviembre de 2004 (RJCA/1084); de Galicia, de 16 de marzo de 2005 (RJCA/485); y de Asturias, de 12 de julio de 2005 (JUR/16909, 2006).

<sup>24</sup> Cfr. Disposición Derogatoria Única.c) y Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup> EBEP.

<sup>25</sup> Cfr. Disposición Derogatoria Única.e) EBEP.

<sup>26</sup> Cfr. Disposición Derogatoria Única.f) EBEP.

<sup>27</sup> Por todas, las SSTSJ de 16 de noviembre de 1994 (RJ/555, 1995), 4 de diciembre de 1995 (RJ/1564, 1996), 10 de febrero y 30 de junio de 1997 (RJ/1409 y 6138), 21 de noviembre de 1997 (RJ/306, 1998), 27 de junio de 2007 (RJ/6756) y 31 de octubre de 2007 (RJ/8383); STSJ de Asturias de 12 de julio de 2005 (JUR/16909, 2006); STSJ de Andalucía de 26 de enero de 2007 (JUR/177211); STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de febrero de 2007 (JUR/219184); STSJ de Extremadura de 22 de marzo de 2007 (JUR/214097); STSJ de Castilla y León de 20 de abril de 2007 (JUR/132029); y STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2007 (JUR/341220).

estatal o autonómica, ni de mejora de éstas, siendo nulos los Pactos y Acuerdos locales que así procedan<sup>28</sup>. En consecuencia, 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>29</sup>.

## 5. LA IMPUGNACIÓN DE LOS PACTOS Y ACUERDOS

La impugnación de los Pactos y Acuerdos locales ha de efectuarse a través de los mecanismos instituidos para la impugnación de las disposiciones reglamentarias<sup>30</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 Entidades Locales.

A partir de lo dispuesto en la LBRL, resulta lo siguiente:

a) La Administración del Estado está legitimada para impugnar los Pactos y Acuerdos de las Entidades Locales en los casos y términos previstos en el Capítulo III del Título V de la LBRL [art. 63.1.a) LBRL]. Estos supuestos son los siguientes:

- Cuando la Administración del Estado considere, en el ámbito de su competencia, que un Pacto o un Acuerdo de una Entidad local infringe el Ordenamiento jurídico (art. 65.1 LBRL).
- Cuando los Pactos y Acuerdos de las Entidades Locales menoscaben competencias del Estado, interfieran su ejercicio o excedan de su competencia (art. 66 LBRL).

<sup>28</sup> SSTs de 22 de octubre de 1993 (RJ/7544), 5 de mayo de 1994 (RJ/4315), 16 de noviembre de 1994 (RJ/555, 1995), 16 de junio de 1995 (A.L. 16/1996), 30 de octubre de 1995 (RJ/7907), 7 de noviembre de 1995 (RJ/8173), 4 de diciembre de 1995 (RJ/1564, 1996), 18 de noviembre de 1996 (RJ/9749), 14 de octubre de 1996 (A.L. 179/1997), 3 y 10 de febrero de 1997 (RJ/923 y 1409), 30 de junio de 1997 (RJ/6138), 21 de noviembre de 1997 (RJ/306, 1998), 5 de diciembre de 1997 (RJ/307, 1998), 22 de diciembre de 1997 (RJ/315, 1998), 25 de junio de 1999 (RJ/5511 y 6451), 25 de septiembre de 2003 (RJ/7198), 2 de marzo de 2004 (RJ/2406), 15 de junio de 2004 (RJ/3953), 22 de septiembre de 2005 (RJ/6998) y 27 de junio de 2007 (RJ/6756); STSJ de Andalucía de 26 de septiembre de 2003 (RJCA/1020); STSJ de Galicia de 7 de abril de 2004 (RJCA/932); STSJ de Cataluña de 12 de enero de 2006 (JUR/84778); SSTSJ de Andalucía de 26 de enero de 2007 (JUR/177211) y 24 de febrero de 2006 (JUR/203491); STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de febrero de 2007 (JUR/219184); STSJ de Extremadura de 22 de marzo de 2007 (JUR/214097); STSJ de Castilla y León de 20 de abril de 2007 (JUR/132029); y STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2007 (JUR/341220).

<sup>29</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., «El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales», *Poder Judicial*, núm. 43-44, 1996, y «El contenido de la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, 2004, así como la bibliografía que se cita en estos trabajos.

<sup>30</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2007, págs. 504 y ss.

— Además, el Delegado del Gobierno podrá suspender e impugnar en el plazo de diez días desde la suspensión los Pactos y Acuerdos que «*aten-ten gravemente el interés general de España*» (art. 67 LBRL)<sup>31</sup>.

b) La Administración de las Comunidades Autónomas ostenta legitimación para impugnar los Pactos y Acuerdos de las Entidades Locales en los mismos términos que la Administración del Estado (arts. 63, 65 y 66 LBRL), salvo, naturalmente, en el supuesto especial del art. 67 de la LBRL. Como señala la STSJ de Andalucía de 24 de febrero de 2006 (JUR/203491), «*si la Junta de Andalucía no tiene plena competencia sobre el régimen de los funcionarios, solo en las materias propias de la Junta estará legitimada activamente para impugnar el presente Acuerdo*» y «*por eso carece de legitimación activa la Junta de Andalucía respecto a los preceptos del Acuerdo que, según la propia demanda, infringen únicamente legislación estatal en materias de competencia estatal*».

Debe señalarse que cuando la Administración Estatal o Autonómica impugnen un Pacto o Acuerdo local acogiéndose a la vía impugnatoria del art. 66 de la LBRL, esto es, a la impugnación por razones de competencia, ello obliga a precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva, sin poderse plantear temas que sólo puedan discutirse si la acción impugnatoria hubiera sido entablada por infracciones del ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL), como las referidas a la forma o al procedimiento seguido por la Entidad local en la negociación del Pacto o Acuerdo<sup>32</sup>.

Además, se deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia en los arts. 65 y 66 de la LBRL (art. 44.4 LJCA), conforme a los cuales cuando la Administración Estatal o Autonómica impugnen un Pacto o Acuerdo de alguna Entidad local por considerar que infringe el ordenamiento jurídico o menoscabe sus competencias «*podrán*» requerirla para que lo anule. En ambos casos, la correspondiente Administración Pública podrá optar entre requerir a la Entidad Local para que anule el Pacto o Acuerdo, o impugnarlo directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 65 y 66 LBRL)<sup>33</sup>. En el primer supuesto,

<sup>31</sup> STS de 16 de noviembre de 1994 (RJ/9254).

<sup>32</sup> SSTS de 5 de mayo de 1994 (RJ/4315) y 27 de julio de 1994 (RJ/6600). Ahora bien, la STS de 5 de mayo de 1994 (RJ/4315) señala que la extralimitación de competencias del Ayuntamiento que homologa y reconoce eficacia jurídica a un pacto concertado por quienes carecen de capacidad negociadora —la junta de personal— sí puede ser objeto de enjuiciamiento por la vía impugnatoria del art. 66 de la LBRL.

<sup>33</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 Pacto o Acuerdo local en él regulada, tal y como venía entendiendo la doctrina jurisprudencial [STS de 3 de julio de 1995 (RJ/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 (RJ/5743), STSJ de Asturias de 19 de abril de 1999 (Rec. núm. 949/1996) y STSJ de Andalucía de 9 de junio de 1999 (Rec. núm. 3208/1996)]. En tercer

la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del Pacto o Acuerdo requerirá a la Entidad Local para que lo anule 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 Pacto o 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).

Las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el marco del recurso promovido por ellas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, podrán pedir al Tribunal la suspensión del Pacto o Acuerdo de una Entidad 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). El Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de noviembre de 1994 (RJ/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*

---

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 Pacto o 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 (RJ/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 (RJ/5743), frente a la tesis favorable a la no admisión 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 de 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»*.

*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 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»<sup>34</sup>.*

Además, el Delegado de Gobierno, previo requerimiento al Presidente o Alcalde de la Entidad Local efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción del Pacto o Acuerdo local, podrá suspenderlos si atentan gravemente al interés general de España e impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 LBRL)<sup>35</sup>.

c) El art. 63.1.b) de la LBRL reconoce legitimación para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales y, entre ellos, los Pactos y Acuerdos, a «los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos», en cuyo caso será necesario acreditar el voto en contra.

Por último, debe señalarse que los arts. 19.1.e) de la LJCA y 63.2 de la LBRL reconocen legitimación, en todo caso, a las Entidades Locales para impugnar los Pactos y Acuerdos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su ámbito de autonomía.

<sup>34</sup> Cfr. STS de 17 de abril de 1996 (RJ/3718).

<sup>35</sup> Cfr. art. 127 de la LJCA.