

Negociación colectiva y función pública local

JOAN MAURI MAJÓS

*Profesor de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona*

- 1. Introducción**
- 2. La estructura de la negociación**
 - 2.1. La negociación colectiva supramunicipal
 - 2.2. La negociación colectiva conjunta en la Administración local
- 3. El procedimiento convencional**
 - 3.1. Procedimiento y resultado de la negociación
 - 3.2. Propuesta de acuerdo y acuerdo colectivo
 - 3.3. Acuerdo colectivo y reglamento
- 4. El ámbito material de la negociación**
 - 4.1. Criterios y listas
 - 4.2. Ley, competencia y ámbito
 - 4.3. Las materias que han de ser objeto de negociación
 - 4.4. Las materias que no han de ser objeto de negociación
- 5. La suspensión y la modificación de los acuerdos colectivos**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Resumen

El análisis se ha concebido como una puesta al día y revisión de los últimos estudios publicados sobre la negociación de las condiciones de trabajo en el empleo público que toman como referencia principal el ámbito específico de la Administración local, prestando una especial atención a la clarificación de aquellos aspectos de mayor importancia que pudieran ser objeto de consideración en la práctica convencional propia de nuestras entidades territoriales, como pudieran ser los atinentes a la estructura y el ámbito de la negociación, el procedimiento convencional y el tratamiento de la naturaleza y eficacia de los acuerdos colectivos.

Artículo recibido el 14/09/2022; aceptado el 28/09/2022.

Palabras clave: *funcionarios; negociación colectiva; procedimiento convencional; acuerdos colectivos.*

Collective bargaining and civil servants in local administration

Abstract

This article has been conceived as an update and review of the latest published studies on the negotiation of working conditions in public employment in local administration. It focuses its attention on clarifying those aspects of more relevance that may be considered in the practice of our local territorial entities, such as those related to the structure and scope of the negotiation, the conventional procedure and the treatment of the nature and effectiveness of the collective agreements.

Keywords: civil servants; collective negotiation; conventional procedure; collective agreements.

1 Introducción

Nuestra contribución pretende ser una actualización de los últimos trabajos publicados sobre la negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios que han abordado los problemas que se plantean en el ámbito específico de las Administraciones locales, actualización de la que pueda deducirse una serie de correcciones de algunos de los aspectos jurídicos que pueden lastrar el correcto ejercicio de la autonomía colectiva en este particular ámbito territorial.

Convendría recordar al efecto que donde más se han negociado las condiciones de trabajo de los funcionarios es en el ámbito específico de la Administración local, una negociación que se ha articulado a menudo a través de una serie de esquemas y prácticas traídas del sistema de relaciones colectivas propio de la empresa sin atender a las singularidades que presenta el sector público, olvidando que el artículo 28.1 de la CE contiene un mandato de particularización del ejercicio de la libertad sindical del personal funcionario que ha de tener muy cuenta el contenido del artículo 103.1 de la CE, donde se dibuja una Administración sometida a la ley, articulada por los principios de jerarquía y eficacia, caracterizada por su vocación de servicio al interés

general, cuyo necesario complemento resulta ser un régimen estatutario, legal y objetivo, de función pública.

En todo caso, en los últimos estudios realizados sobre la materia que tomamos como referencia (Roqueta Buj, 2013; Mauri Majós, 2021a) puede reconocerse un cierto esfuerzo para huir de la simple lógica de la asimilación del ejercicio de los derechos colectivos de los funcionarios con el practicado por los trabajadores, especialmente en una serie de aspectos que a nuestro entender resultan trascendentales como pueden ser los referidos a la estructura y los sujetos de la negociación, al procedimiento convencional válido para la obtención de acuerdos colectivos, al ámbito de la negociación y a la suspensión o inaplicación de los productos de la negociación.

2

La estructura de la negociación

2.1

La negociación colectiva supramunicipal

El artículo 34.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP), prevé que, a los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una mesa general de negociación en cada una de las entidades locales, que resultará la unidad apropiada para la negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de su ámbito.

De ahí puede deducirse sin un particular esfuerzo interpretativo que en cada entidad local que cuente con una plantilla de funcionarios, con independencia de cuál pueda ser su número, resultará obligatorio constituir una mesa general de negociación de las condiciones de trabajo específicas de este tipo de empleados públicos.

El artículo 36.3 del TREBEP previene que, para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de cada Administración pública, se constituirá en cada una de las entidades locales una mesa general de negociación.

Por lo tanto, todas las entidades locales que cuenten con una plantilla mínima de personal funcionario y laboral se verán obligadas a constituir como mínimo dos instancias de negociación: una, la de las condiciones de trabajo comunes a los empleados públicos, y otra, la de las condiciones de trabajo específicas propias del personal funcionario.

Dicho planteamiento presupone una indiferencia absoluta sobre cuál puede ser la dimensión óptima de las unidades de negociación, y un evidente olvido del criterio ocupacional en beneficio del propiamente competencial.

Con todo, consciente el legislador de la existencia de una regulación que obliga a constituir miles de mesas generales de negociación, ha optado por una serie de soluciones correctoras de los dos fenómenos fundamentales que la centralidad de la entidad local como unidad de negociación provoca: el minifundismo convencional y la creación de amplios vacíos negociales inducidos por la falta de articulación de las pertinentes unidades convencionales.

En consecuencia, el artículo 34.2 del TREBEP reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como de las entidades locales de ámbito supramunicipal, para la negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de las entidades locales del ámbito correspondiente. Asimismo, se admite que una Administración o una entidad pública puedan adherirse a los acuerdos supramunicipales alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma.

El precepto habilita dos soluciones distintas. En una, lo que se hace es reconocer una particular legitimación negocial a las asociaciones de municipios de ámbito estatal y autonómico previstas en la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y a las entidades locales de ámbito supramunicipal –concretamente a las provincias, las islas, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios– para la negociación colectiva del ámbito territorial correspondiente, pudiendo los municipios de dicho ámbito adherirse con carácter previo o de manera sucesiva al resultado de dicho proceso convencional. En otra, lo que se prevé es el simple reconocimiento de que una entidad local o un organismo o entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculada o dependiente de una entidad local, pueda adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de una comunidad autónoma en un determinado ámbito supramunicipal.

Las opciones mencionadas parecen mantener una cierta identidad sustancial, pero en la práctica resultan distintas. En el primero de los supuestos planteados lo que se regula es el reconocimiento de una determinada capacidad convencional para la negociación de un acuerdo colectivo referido a los municipios de un ámbito territorial que podrán adherirse al mismo. Por lo tanto, lo que se reconoce es una legitimación limitada al propio proceso de negociación, es decir, a la consideración como propia de la representación pública en una determinada mesa de negociación para la formulación de una propuesta de acuerdo colectivo, cuya validez y eficacia dependerá siempre de la aprobación expresa y formal de los órganos de gobierno de cada entidad

local. De la misma manera, lo que se negocia son las condiciones de trabajo de los funcionarios de determinados municipios y no las del propio personal de estas asociaciones o entidades territoriales de carácter supramunicipal.

De ahí que la adhesión en este supuesto pueda ser con carácter previo o sucesivo, ya que en la práctica funciona a la manera de un encargo del proceso de negociación y de una previsión del reconocimiento de su resultado, que puede ser o no considerado apropiado para una determinada entidad local. Pero ello no implica la ratificación anticipada de lo acordado, que en todo caso deberá darse por el órgano competente de la correspondiente corporación local de manera expresa y formal después de la consideración de la pertinente propuesta de acuerdo.

Lógicamente, cuando el acuerdo aparece completamente formado después del cierre del proceso convencional, puede decirse que la adhesión posterior es en definitiva un acto de aprobación del contenido del acuerdo que pasa a incorporarse a la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de una determinada entidad local.

Quizá lo más sensato en este punto hubiera sido advertir que los municipios podrán encargar previamente la negociación o adherirse al resultado de esta, lo que permitiría distinguir el encargo de las actividades de negociación, de la adhesión formal a una determinada propuesta de acuerdo colectivo.

Lo dicho hasta el momento depende obviamente del concepto mismo que se tenga de la adhesión, un instituto que el TREBEP toma prestado del ordenamiento jurídico laboral sin atender a las peculiaridades propias del empleo público. A nuestro entender la adhesión no es sino la aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno de una entidad local de un acuerdo colectivo de los previstos expresamente en el artículo 38.1 del TREBEP, con idéntica naturaleza, validez y eficacia jurídica, lo que presupone que aparece como algo nuevo y diferenciado de la propuesta normativa obtenida en el ámbito supramunicipal.

Si adoptamos esta hipótesis, deberíamos distinguir entre la propuesta de acuerdo objeto de adhesión necesitada de ratificación y la aprobación de un acuerdo por adhesión (Olarte Encabo, 1995: 113-120).

De hecho, el supuesto típico de la adhesión al modo laboral aparece formulado en el mismo artículo 34.2 del TREBEP cuando determina lo siguiente: “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”. Eso supone que una entidad territorial o un organismo o entidad pública vinculada o dependiente de una corporación local podrán adherirse a los acuerdos de ámbito supramunicipal alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma. Importa desta-

car que la adhesión se predica de un tipo concreto de acuerdos colectivos, los de ámbito supramunicipal alcanzados dentro del territorio de una comunidad autónoma. Desde una lógica estrictamente local, la adhesión implica que se decide voluntariamente aplicar la regulación de las condiciones de trabajo negociadas para otra unidad de ámbito supramunicipal, y por tanto, las obtenidas en un acuerdo colectivo de la propia comunidad autónoma, de una provincia, isla, comarca, área metropolitana o mancomunidad de municipios, lo que parece tener poco sentido, ya que la operación de adhesión presupone una cierta uniformidad de las condiciones de trabajo que han de ser objeto de consideración, es decir, una cierta afinidad funcional que dote de conveniencia y razonabilidad la elección del acuerdo colectivo que se pretende adoptar (Gómez Abelleira, 1997: 288-289).

Precisamente la falta de dicha identidad o afinidad priva de todo contenido práctico a la figura expuesta, que fundamentalmente permanece inédita y que de hecho acaba planteándose como un obstáculo cierto para lo que puede ser un negocio jurídico simple de adhesión de una entidad local al acuerdo conseguido en otra de similares características, o de un organismo o entidad pública vinculada o dependiente al acuerdo conseguido en la entidad local matriz.

En todo caso, a tenor del artículo 34.2 del TREBEP, la facultad de adherirse o, si se quiere formular de una manera más precisa, la legitimación para adherirse a un acuerdo colectivo de ámbito supralocal se predica del municipio. Por lo tanto, es el órgano de gobierno de la correspondiente entidad local el que decide unilateralmente adherirse al acuerdo supramunicipal, procediendo a su válida integración en el ordenamiento jurídico interno.

Una conclusión de este tipo debe corregirse inmediatamente si se quiere mantener en pie el concepto de adhesión y respetar el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios que se afirma taxativamente en el artículo 31.1 del TREBEP. La adhesión es un verdadero procedimiento de negociación en cuya virtud los negociadores de una concreta unidad deciden adoptar la regulación de las condiciones de trabajo pactada en otra unidad, apropiándose de su contenido por una decisión convencional (Olarte Encabo, 1995: 35; Gómez Abelleira, 1997: 196).

Por lo tanto, la decisión de adhesión pertenece en primera instancia a las partes de una mesa concreta de negociación que deciden voluntariamente adoptar como propia la regulación de las condiciones de trabajo negociadas en un ámbito supramunicipal. Cuestión distinta es que no haya podido constituirse la pertinente mesa de negociación o no se haya podido formular o ratificar un acuerdo, con lo que de hecho el acto de adhesión no constituye el resultado de un procedimiento convencional, sino el sim-

ple ejercicio de una potestad para imponer condiciones de trabajo en un ámbito determinado de forma unilateral, tendente a evitar el vacío normativo que eventualmente pudiera haberse producido. De hecho, estaríamos ante un acto que constituye una expresión de los poderes reglamentarios y de organización propios de la autonomía local, expresión que supone la fijación de las decisiones del municipio sobre las condiciones de trabajo de sus empleados¹.

2.2

La negociación colectiva conjunta en la Administración local

El tratamiento de los sujetos de la negociación en las unidades convencionales propias de la Administración local merece un capítulo aparte. Una de las novedades más importantes introducidas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público tendente a facilitar la negociación colectiva en el ámbito local fue la formalización de la llamada negociación conjunta del personal funcionario y laboral.

Recordemos al efecto que la doctrina había reclamado la recepción legal de la unificación colectiva del tratamiento de los empleados públicos que permitiría una mejor ordenación, racionalización y eficacia de los sistemas de determinación de las condiciones de trabajo de todos los empleados públicos (Marín Alonso, 1999: 43-49).

Pues bien, en cierta manera dicha recepción se produce en el artículo 36.3 del TREBEP, donde se advierte de que para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración pública, se constituirá en cada una de las entidades locales una mesa general de negociación.

El mismo precepto previene que son de aplicación a estas mesas generales los criterios establecidos sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación.

También se establece que estarán presentes en estas particulares mesas las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, siempre que hubieran obtenido

1. STSJ, Sala de lo Contencioso, del País Vasco, de 26 de octubre de 2012, rec. 1113/20210.

el 10% de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la mesa de que se trate.

De esta manera se habilita una instancia de negociación conjunta cuya articulación jurídica presenta serias dificultades y provoca notables inseguridades desde la perspectiva estricta de gestión de los procesos convencionales.

La distorsión del sistema previsto para la regulación común de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral se produce en la selección de las organizaciones sindicales que ostentan suficiente legitimación para participar en la negociación de este particular tipo de acuerdos colectivos.

Este es un aspecto nuclear de la cuestión. El artículo 36.3 del TREBEP establece explícitamente que será aplicable a estas mesas el criterio establecido sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Dicho criterio previene que la representación de las organizaciones sindicales legitimadas se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, delegados de personal, juntas de personal y comités de empresa en el correspondiente ámbito de representación. Pero, además, estarán también presentes en estas mesas conjuntas las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, siempre que hubieran obtenido el 10% de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente de la mesa de que se trate. De esta manera se construye una especie de mayor representatividad propia del conjunto de las Administraciones públicas, que permite que un sindicato que forme parte de una unidad convencional como es la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas solo haya de acreditar su representación en uno de los dos colectivos de personal –funcionario o laboral– que componen el conjunto de empleados públicos. Salvada esta especie de mayor representatividad, el resto de las organizaciones sindicales deben acreditar de forma separada el 10% de representación en los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y a los órganos de representación del personal laboral.

Es decir, el banco sindical de una mesa de negociación conjunta estará compuesto ordinariamente por los sindicatos más representativos con presencia en el ámbito correspondiente, por los sindicatos que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas y hayan obtenido el 10% de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente, y por las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10% de representantes a personal laboral y el 10% de representantes a personal funcionario.

El sistema de representación sindical así construido acaba generando una serie de efectos perturbadores sobre el modelo de negociación conjunta de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral. El primero de ellos es un efecto difuso. De hecho, justifica la pretendida existencia de un tipo especial de mayor representatividad sindical propia y específica del sector público en función de la posición de preferencia que otorga la participación en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, que se pretende hacer valer principalmente en la vertiente de la negociación colectiva, representatividad que los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS), ni reconocen ni amparan.

Resulta expresivo de esta cuestión el último pronunciamiento jurisprudencial en la materia, en el que se advierte de que la pertenencia a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas no permite afirmar que un sindicato sea más representativo en el ámbito de las Administraciones públicas, especificando que esa categoría de más representativo que se pretende afirmar no es equivalente a la mayor representatividad en el ámbito estatal ni a nivel de comunidad autónoma, con lo que la participación en una mesa de negociación de una entidad local requerirá siempre la afirmación de una determinada representación en el ámbito específico².

El segundo de los efectos de este particular tipo de legitimación sindical es la marginación que supone para aquellas organizaciones sindicales que obtienen más de un 10% de los representantes a personal funcionario, y que no consiguen obtener ese 10% de representación en el personal laboral o a la inversa. Es decir, en el modelo actual resulta perfectamente posible que una organización sindical obtenga más del 20% de representantes del personal funcionario y laboral sin que ello la habilite para formar parte de la mesa de negociación de materias comunes. La doctrina del Tribunal Supremo es clara en este aspecto: el 10% de representación se ha de obtener de forma separada y simultánea en cada uno de los colectivos, sin que se permita su tratamiento acumulativo o agregativo³.

Hemos escrito en otra parte que no encontramos ninguna justificación para la preferencia representativa otorgada a los sindicatos con presencia en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas que les permite integrar las mesas de materias comunes (Mauri Majós, 2021b: 455). Nos parece difícil justificar la proyección de la representatividad

2. STS, Sala de lo Contencioso, de 3 de marzo de 2022, rec. 2957/2021.

3. SSTS, Sala de lo Contencioso, de 18 de enero de 2018, rec. 702/2017; de 19 de marzo de 2019, rec. 2334/2016, y de 15 de junio de 2021, rec. 1207/2020.

obtenida en un ámbito de negociación, como puede ser el conjunto de las Administraciones públicas, hacia otros espacios definidos por distintos regímenes de personal y niveles territoriales de aplicación con los que no guarda una razonable conexión. Y nos parece también que la interpretación literal y en sus propios términos que adopta la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia en base a un criterio de precisión semántica puede acabar yendo en detrimento de la efectividad del derecho de libertad sindical.

Pero el efecto más nocivo de la complejidad dada a la obtención de representación para la negociación conjunta y de la marginación que sufren determinadas organizaciones de carácter sectorial en este tipo convencional, es que la tensión acumulada en la legitimación para negociar se traslada al ámbito de las materias que han de ser objeto de negociación.

Es ahí donde aparece la debilidad del concepto “materias comunes”. Precisamente, lo común es un concepto sometido a discusión. Descartada la tesis que ha defendido que el ámbito de materias comunes pueda extenderse prácticamente a la totalidad de cuestiones relativas a las condiciones de trabajo que pueden ser objeto de negociación (Alfonso Mellado, 2019: 42), lo cierto es que lo común parece ser lo compartido por los diferentes tipos de empleados públicos, es decir, aquellas materias que reciben un tratamiento unitario en el TREBEP (Roqueta Buj, 2013: 25).

Con todo, el concepto sigue siendo poco preciso y provoca confusión. De hecho, lo que resulta común en determinadas materias, como pueden ser la clasificación de puestos de trabajo o las retribuciones complementarias, acaba provocando discusiones interesadas sobre cuál pueda ser el ámbito adecuado de negociación.

Así, por ejemplo, algún pronunciamiento ha advertido de que la modificación de determinados puestos previamente clasificados como de personal funcionario o de personal laboral ha de ser objeto de negociación en el correspondiente ámbito específico, o ha señalado que el régimen de concreción de determinados complementos ha de seguir la lógica propia del ordenamiento jurídico funcional o laboral según proceda⁴.

Como conclusión podríamos decir que, aun reconociendo las indudables ventajas de la negociación conjunta, la representatividad negada a determinados sindicatos para negociar las materias comunes parece conducir a un cuarteteamiento de la estructura de la negociación que priva de eficacia a una institución que venía a solucionar un problema –la complejidad negocial– que en la práctica acaba incrementando.

4. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Cantabria, de 17 de febrero de 2022, rec. 122/2021.

3

El procedimiento convencional

3.1

Procedimiento y resultado de la negociación

Se ha dicho, con acierto, que el procedimiento de negociación en el empleo público ha tenido un tratamiento escaso, hasta cierto punto simple, de manera que se está ante una verdadera ausencia de ordenación que resulta difícil de explicar desde un punto de vista estrictamente jurídico (Roqueta Buj, 2021: 482-483).

Una valoración que puede considerarse dramática si se concibe la negociación de las condiciones de trabajo como un derecho básicamente procedimental.

Conviene partir de una serie de datos que se consideran esenciales:

- La negociación de un acuerdo colectivo resulta ser un procedimiento único y singular sometido a los principios de obligatoriedad y buena fe.
- La obtención de un acuerdo colectivo se fundamenta en un proceso de carácter bifásico que exige su formulación en la mesa de negociación y su aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno correspondiente.
- El proceso de negociación es un presupuesto obligado de la producción de verdaderos reglamentos, disposiciones y actos generales, entendiendo que dichos reglamentos, disposiciones o actos pueden tener carácter autónomo o ser objeto de inserción en normas o instrumentos que no han sido objeto como un todo de tratamiento convencional.

Tal como se dice en el artículo 38.1 del TREBEP, en el seno de las mesas de negociación se podrán concertar pactos y acuerdos. Por lo tanto, el deber de negociar en la función pública es una obligación de procedimiento, pero no es una exigencia de resultado. Dicho esto, conviene advertir de que el cumplimiento de la obligación de negociar de buena fe el tratamiento de determinadas condiciones de trabajo se constituye en un requisito esencial para su posterior regulación. La determinación de las condiciones de trabajo del personal de una determinada entidad local exige que previamente se haya hecho un serio esfuerzo para convenir, con independencia de que se alcance o no un resultado negocial. En consecuencia, procede la nulidad absoluta de la disposición o el acto en cuya elaboración se haya omitido el trámite de negociación, requisito que se considera fundamental para la correcta formación de la voluntad del órgano autor de la disposición o el acto. En todo caso, el dic-

tado unilateral de una disposición o la producción de un acto de ordenación en una materia que ha de ser objeto de negociación queda sujeto a un doble condicionamiento: que no se haya obtenido un acuerdo en la mesa de negociación o que producido el acuerdo no se haya procedido a su ratificación por el órgano de gobierno (Mauri Majós, 2021a: 42-43).

El artículo 33.1 del TREBEP dispone que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios estará sujeta a los principios de buena fe negocial, publicidad y transparencia. El artículo 34.7 del TREBEP advierte que las partes de la negociación estarán obligadas a negociar bajo el principio de la buena fe y a proporcionarse mutuamente la información que precisen para la negociación. En consecuencia, la obligación de negociar se cualifica especialmente por las cargas que supone la aplicación de los principios de buena fe, publicidad y transparencia.

El deber de negociar de buena fe y de garantizar una negociación correctamente informada obliga a proporcionar en tiempo y forma toda la documentación necesaria y precisa para poder formar la propia posición en defensa de los intereses que se representan, y necesita también de la realización de un serio esfuerzo para convenir.

Pero el procedimiento convencional no está sometido a requisitos de forma o tiempo. Es más, no se establece un determinado formato ni se presupone el cumplimiento de específicos trámites que permitan pautar su desarrollo o acreditar sus resultados, más allá de una simple convocatoria que puede realizarse por medios telemáticos siempre que se garantice el acceso efectivo a la negociación colectiva⁵.

De ahí que el cumplimiento de la obligación de proceder a una negociación informada bajo el principio de buena fe se convierta en un deber difuso de difícil determinación, que puede manejarse como una verdadera piedra arrojadiza que utilizar por aquellas partes que no han obtenido el resultado pretendido en la mesa de negociación, ya que la expresión legal ofrece una innegable generalidad al no hacerse referencia alguna a las obligaciones que el deber comporta y menos aún a las conductas que pudieran vulnerarlo⁶.

Conviene enfatizar la importancia de esta cuestión desde una doble perspectiva. Desde el punto de vista público, la negociación es un procedimiento de producción de disposiciones y actos de las condiciones de trabajo de los funcionarios que se ha de actuar con la debida fluidez, para garantizar el ejercicio de determinadas potestades de ordenación consustanciales a las exigen-

5. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 14 de octubre de 2021, rec. 2313/2020.

6. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 27 de abril de 2022, rec. 1501/2021; SJCA, n.º 1, de Albacete, de 12 de agosto de 2021, rec. 105/2021.

cias de adaptación y modernización de los servicios públicos, requerimientos que no deberían verse obstaculizados por una política sindical obstrucciónista. Desde el punto de vista sindical, conviene recordar que en la práctica el derecho de negociación en el empleo público consiste básicamente en una facultad de participar en un proceso convencional tendente a la determinación de las condiciones de trabajo, pero la actuación de dicho procedimiento no garantiza que deba alcanzarse obligatoriamente un acuerdo como requisito imprescindible para que puedan adoptarse determinadas decisiones sobre las materias sometidas a negociación, es más, su ausencia abre el camino a una regulación unilateral del objeto de la discusión, lo que disminuye la influencia de las organizaciones sindicales en el sistema de empleo público.

No se puede banalizar el deber de negociar de buena fe para alcanzar un acuerdo. Del cumplimiento adecuado de dicha obligación procedural dependrá, en definitiva, la adecuada protección de los intereses públicos y la efectividad de un derecho de negociación que resulta amparado por la libertad sindical.

3.2

Propuesta de acuerdo y acuerdo colectivo

El artículo 38.1 del TREBEP determina lo siguiente: “En el seno de las Mesas de negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones”.

A tenor del artículo 38.2 del TREBEP: “Los pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente”. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el 38.3 del TREBEP: “Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos”.

En consecuencia, podemos afirmar ahora que el procedimiento de negociación para la producción de un acuerdo colectivo que pueda insertarse en el ordenamiento jurídico es de carácter bifásico. Es decir, se da en dos momentos distintos que se establecen en una cierta línea de continuidad. Presupone la formación de una propuesta de regulación en la mesa correspondiente al ámbito específico de negociación y su integración en el ordenamiento jurídico a través de un acto de aprobación expresa y formal, producido por el órgano de gobierno con competencia para ello, que le confiere validez y eficacia.

Conviene apresurarse a advertir que el acuerdo alcanzado en una mesa de negociación es una propuesta⁷. De hecho, la jurisprudencia más moderna se refiere a este particular producto convencional de una forma imprecisa, conceptuándolo como un mero acto de trámite o preparatorio previo a su aprobación definitiva por el órgano de gobierno, o más genéricamente como un preacuerdo que necesita del acto de ratificación para alcanzar la categoría de acuerdo colectivo⁸. A nuestro entender, la calificación del acuerdo obtenido en una mesa de negociación como acto de trámite o preparatorio es simplemente imprecisa. En este sentido nos parece que su conceptualización como una propuesta introduce rigor jurídico y aporta un valor cualitativo al resultado de la actividad convencional.

Debe significarse que la propuesta en derecho público no es un instituto jurídico desconocido. Técnicamente, la propuesta es un pronunciamiento especial mediante el cual una autoridad y uno o más sujetos privados, en base a un poder de iniciativa tendente a la satisfacción del interés general, expresan un deseo jurídico al que se atribuye un cierto valor vinculante. Uno de los elementos esenciales de esta definición es, sin duda, el poder de iniciativa, el poder de proponer, el poder de formular un determinado contenido para una norma o un acto jurídico. El otro es el grado de vinculación entre la propuesta y la norma o el acto definitivo. De hecho, existen propuestas que en la práctica condicionan la norma o el acto jurídico objeto de producción de diferentes formas. De la misma manera, pueden localizarse propuestas cuya condicionalidad última reside en su propia existencia, sin que de la misma se desprenda vinculación alguna para el órgano con competencias para el dictado de la norma o la producción del acto administrativo, más allá de su estudio y, si procede, toma en consideración (Bracci, 1961: 25-28).

Por lo tanto, el acuerdo obtenido en una mesa de negociación debería ser calificado como una propuesta que define el contenido de la norma o el acto colectivo. Pero el acuerdo colectivo como tal no adquiere validez y eficacia jurídica hasta que ha sido ratificado expresa y formalmente por el órgano de gobierno. Sin embargo, también conviene considerar que la propuesta acordada en la mesa de negociación no es un trámite o una simple actividad preparatoria. Posee una individualidad propia y singular que le permite producir autónomamente determinados efectos, como puede ser la obligación de ser presentada y considerada por el órgano de gobierno para su aprobación, y la de definir el contenido material de la norma o el acto que ha de ser objeto de

7. STS, Sala de lo Contencioso, de 17 de junio de 1991, núm. 416.

8. SSTSJ, Sala de lo Contencioso, de Cataluña, de 23 de diciembre de 2021, rec. 483/2019, y de La Rioja, de 20 de abril de 2022, rec. 47/2020.

ratificación. Con todo, conviene dejar bien claro que la manifestación producida por la mesa de negociación en forma de propuesta pretende la consecución de unos determinados efectos jurídicos, que solo se consiguen con la aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno, que le otorga validez y eficacia jurídica. Desde esta perspectiva, el acuerdo colectivo es una norma o un acto único de recorrido complejo, constituido en dos fases perfectamente diferenciadas que han de integrarse correctamente.

El valor de la propuesta va más allá de lo que llevamos dicho hasta el momento. En principio, el órgano de gobierno no queda vinculado por la conducta negocial de las partes. Puede aprobar o no aprobar la propuesta presentada por el órgano de negociación. Pero lo que no puede es alterar, modificar o aprobar parcialmente la propuesta convencional que se ha presentado para su ratificación⁹. Es más, incluso en aquellos supuestos en que dicha modificación pueda venir aconsejada por motivos de legalidad en base al dictamen de determinados órganos consultivos o de funcionarios especialmente calificados, los cambios que puedan considerarse pertinentes han de ser sometidos de nuevo a negociación¹⁰. Entenderlo de otra manera significaría dejar en manos del órgano de gobierno el resultado de la actividad convencional y convertir la negociación colectiva de los funcionarios públicos en un simple simulacro participativo, lo que resultaría contrario a la efectividad del derecho de negociación que debe siempre interpretarse en sentido más favorable al considerarse un contenido adicional del derecho a la libertad sindical garantizada por el artículo 28.1 de la CE¹¹.

Pero también ha de considerarse la importancia del acto de aprobación que confiere al resultado de la negociación validez y eficacia jurídica. Y aquí conviene ser concluyente: sin la ratificación del órgano de gobierno el acuerdo colectivo no existe, no produce efectos, no es obligatorio y no se puede aplicar¹². De la misma manera no puede afirmarse una vinculación positiva entre el acto de aprobación y la propuesta formulada por la mesa de negociación. La ratificación o no del acuerdo puede obedecer a razones de legalidad o de oportunidad apreciadas libremente por el órgano de gobierno (Roqueta Buj, 2013: 77-78). La resolución del órgano de gobierno sobre la propuesta formulada por la mesa de negociación es un “acto decisorio” esencialmente discrecional, de naturaleza positiva o

9. STSJ, Sala de lo Contencioso, del País Vasco, de 26 de julio de 2004, rec. 3189/2002.

10. STSJ, Sala de lo Contencioso, del Principado de Asturias, de 30 de noviembre de 2021, rec. 247/2020.

11. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Castilla y León, de 5 de febrero de 2020, rec. 31/2020.

12. STSJ, Sala de lo Contencioso, de La Rioja, de 20 de abril de 2022, rec. 47/2020.

negativa, que se ha de justificar de una manera expresa y clara para despejar cualquier sospecha de arbitrariedad¹³. También hay que advertir que no basta con una mera aprobación implícita del contenido de la propuesta adoptada por la mesa de negociación. El artículo 38.3 del TREBEP exige de una forma contundente una ratificación expresa y formal por el correspondiente órgano de gobierno¹⁴.

3.3 Acuerdo colectivo y reglamento

El artículo 38.3 del TREBEP dispone que cuando los acuerdos hayan sido ratificados el contenido de estos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente.

La previsión de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación de las normas reglamentarias que puedan existir es redundante por innecesaria¹⁵. El acuerdo colectivo es válido y eficaz y, por lo tanto, produce efectos cuando ha obtenido la aprobación expresa y formal del órgano de gobierno. Es más, el acuerdo colectivo puede tener eficacia normativa y general en su ámbito de aplicación. De hecho, la STC 1/2003, de 16 de enero, ya advirtió de que el estatuto de los funcionarios puede ser desarrollado por reglamentos y, en su caso, por otros tipos de fuentes normativas como son los instrumentos colectivos.

En consecuencia, la aprobación de un acuerdo colectivo ha de producir directamente los necesarios efectos jurídicos, lo que supone atribuirle la capacidad de generar el correspondiente efecto derogatorio sobre un reglamento anterior o sobre una norma inserta en un reglamento anterior. Dicho efecto se produce en el momento de entrada en vigor del acuerdo, después del acto de ratificación y de la correspondiente publicación. Cuestión distinta es que, para evitar equívocos, se proceda a derogar o modificar expresamente la norma reglamentaria anterior que resulte incompatible con las cláusulas del acuerdo colectivo. Operación para la que, por cierto, no se necesitaba una especial habilitación legislativa, ya que podía ampararse perfectamente en el principio de seguridad jurídica.

13. STS, Sala de lo Contencioso, de 18 de noviembre de 1994, rec. 2342/1993.

14. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Cataluña, de 23 de diciembre de 2021, rec. 483/2019.

15. STS, Sala de lo Contencioso, de 13 de octubre de 2009, rec. 8472/2004.

Aquí en todo caso conviene poner el acento sobre la posible traslación de un acuerdo adoptado en la mesa de negociación a un texto reglamentario sin que se haya producido su aprobación expresa y formal por el correspondiente órgano de gobierno. En este caso, la propuesta convencional no alcanza validez y eficacia jurídica y, de hecho, no se individualiza como un verdadero acuerdo colectivo. Lógicamente, la inexistencia de un acto de ratificación permite al órgano de gobierno alterar o modificar lo pactado en la correspondiente mesa de negociación, ya que su potestad reglamentaria opera libremente al no haberse alcanzado un acuerdo “completo”, es decir, válido y eficaz¹⁶.

Cuestión distinta es que en el acto de aprobación del correspondiente texto normativo que adopta la forma de una norma reglamentaria en la que se traspone un acuerdo colectivo, aparezca sorpresivamente una regulación que no ha sido objeto de consideración por el órgano de negociación y no se contiene en la propuesta presentada, produciéndose una alteración del proyecto normativo sometido al órgano de gobierno, lo que a nuestro parecer debería provocar la nulidad radical de la modificación realizada por haberse prescindido de un procedimiento convencional que resulta ser la expresión del derecho de negociación de los funcionarios públicos¹⁷.

4

El ámbito material de la negociación

4.1 Criterios y listas

Las materias que han de ser objeto de negociación se establecen en el artículo 37 del TREBEP en base a criterios y listas. Los criterios generales para la determinación del campo negocial son los de alcance legal, competencia y ámbito. El sistema de listas distingue entre una serie de materias que han de ser objeto de negociación y una serie de materias que quedan excluidas del deber de negociar. El modelo es, pues, de doble condicionamiento: se deberán negociar aquellas materias incluidas en la lista de las que se pueda tratar, pero dicha negociación se dará con el alcance que legalmente proceda en cada caso, en el marco de las competencias propias de cada Administración pública y en el ámbito específico correspondiente.

16. SSTS, Sala de lo Contencioso, de 7 de octubre de 2014, rec. 1650/2013, y de 8 de julio de 2015, rec. 1452/2014; STSJ, Sala de lo Contencioso, de Cataluña, de 23 de diciembre de 2021, rec. 5173/2021.

17. STS, Sala de lo Contencioso, de 3 de junio de 2020, rec. 183/2019.

4.2

Ley, competencia y ámbito

Cualquier negociación ha de darse con el alcance que pueda deducirse de la legislación vigente, en base a la competencia que se detente y en su ámbito específico.

La negociación colectiva de los funcionarios es un derecho de configuración legal que no se puede ejercitar de un modo incondicionado. El ejercicio de dicho derecho se ha de ajustar estrictamente a la disciplina determinada por un legislador que ostenta capacidad suficiente para configurar intensamente los órganos, el procedimiento, las materias y los efectos de la negociación¹⁸.

Como recuerda el artículo 33 del TREBEP, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios está sujeta al principio de legalidad. Dicha vinculación presupone que el ejercicio del derecho a la negociación deberá respetar en todo caso el contenido del TREBEP y de las leyes de desarrollo previstas en el mismo (artículo 31.7 del TREBEP).

Lo cierto es que las disposiciones citadas no constituyen una absoluta novedad si las comparamos con las propias del ordenamiento jurídico laboral. De hecho, el artículo 85.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRET) condiciona la validez del contenido dispuesto por los convenios colectivos al respeto a las leyes, mientras que el artículo 90.5 del TRET presupone que el convenio colectivo no puede concular la legalidad vigente.

El artículo 31.7 del TREBEP determina que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios deberá respetar en todo caso el contenido del Estatuto y las leyes de desarrollo previstas en el mismo. Dicho de otra manera, la negociación colectiva ha de respetar el contenido del estatuto legal de la función pública, es decir, no ha de contradecir sus preceptos de carácter imperativo. Pero dentro del respeto a las leyes, los acuerdos colectivos pueden regular las condiciones de trabajo objeto de la negociación siempre que no se llegue a transgredir el campo de juego que la ley les señale, es decir, siempre que no se conculquen las leyes. De esta manera, se afirma la primacía y la superioridad jerárquica de la ley sobre un acuerdo colectivo que “en todo caso” ha de respetar el contenido establecido por las normas estatutarias.

De lo expuesto se deduce que los acuerdos que resulten de la negociación deberán observar el espacio reservado a la ley y el espacio ocupado por

^{18.} SSTC 80/2000, de 27 de marzo, 224/2000, de 2 de octubre, 85/2001, de 26 de marzo, y 222/2005, de 12 de septiembre.

la ley para la determinación del estatuto de los funcionarios. Por lo tanto, reserva de ley y superioridad jerárquica de la ley como presupuesto básico de la determinación de las condiciones de trabajo en el empleo público. El acuerdo colectivo no ha de ocupar el espacio reservado a la ley y no ha de contradecir la ley existente. Pero nada más.

A nuestro parecer, el acuerdo colectivo cumple con el principio de legalidad no contradiciendo a la ley y no penetrando en el espacio reservado a la ley. En consecuencia, la norma colectiva puede complementar y desarrollar la ley. Pero ello también implica que el acuerdo colectivo puede introducirse en el ámbito no regulado o no reservado a la ley.

Cuando la ley existe y se aplica a la determinación de una condición de trabajo que puede ser objeto de negociación resulta esencial tener en cuenta el carácter y la estructura que adoptan sus preceptos. Las leyes que determinan el estatuto de los funcionarios pueden configurarse con determinados rasgos y caracteres en relación con un acuerdo colectivo. Dichas leyes pueden imponerse a la negociación como normas completas que hay que respetar y aplicar, como normas necesitadas de complemento que la norma colectiva puede proporcionar o, finalmente, como preceptos mínimos o provisionales que pueden ser superados o sustituidos por las normas convencionales. Precisamente, la consideración de un precepto legal como norma mínima puede ser una técnica de regulación aplicable también en el estatuto de los funcionarios que deberá ser objeto de una especial atención en función de las relaciones que puedan establecerse entre la ley y el acuerdo colectivo. De hecho, dichas relaciones no tienen por qué seguir el modelo establecido para las conexiones entre la ley y el reglamento, ya que el acuerdo colectivo, aun resultando ser una expresión de la potestad reglamentaria, resulta particularizado por una intensa participación de los representantes de los funcionarios, lo que sin duda no deja de aportar un indudable valor democrático.

Como ya se ha dicho, el artículo 37 del TREBEP advierte de que las materias objeto de negociación lo serán: “en relación con las competencias de cada Administración Pública”. En la misma dirección, el artículo 38 del TREBEP subraya lo siguiente:

“2. Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrechamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba [...].

3. Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas”.

Por lo tanto, las materias objeto de negociación han de resultar ser de la exclusiva competencia de cada una de nuestras entidades territoriales¹⁹.

19. STS, Sala de lo Contencioso, de 5 de diciembre de 2000, rec. 5270/1996.

El marco de la negociación está en correlación directa con el contenido de las potestades normativas de los correspondientes órganos de gobierno. En consecuencia, la introducción de una materia en la lista de las que han de ser objeto de negociación no habilita una competencia específica para su trato convencional. Las materias que pueden ser objeto de negociación lo son en relación con las competencias propias de cada Administración pública. Por lo tanto, la realidad objetiva de la que hay que partir siempre es que la relación de materias que han de ser objeto de trato convencional, contenidas en el artículo 37.2 del TREBEP, no se puede considerar al margen del principio de competencia.

Finalmente, lo que ha de ser objeto de negociación, lo es “en su ámbito respectivo”, tal como se dice en el artículo 37.1 del TREBEP. Por lo tanto, la noción de “ámbito”, que ha de traducirse por mesa de negociación, condiciona el objeto convencional, de manera que solo pueden negociarse en un determinado ámbito, o si se quiere, en una determinada mesa de negociación –la habilitada específicamente para ello– las materias objeto de un posible acuerdo.

4.3

Las materias que han de ser objeto de negociación

El reconocimiento del derecho a la negociación implica que el procedimiento convencional ha de desempeñar un papel sustancial en el establecimiento de las reglas configuradoras del estatuto de los empleados públicos. Esa función institucional presupone la atribución de un ámbito material suficientemente denso sobre el que pueda repercutir la norma colectiva. Ello requiere definir con una cierta precisión los espacios propios de la autonomía colectiva y los de otros posibles poderes ordenadores, organizativos o directivos con capacidad para incidir sobre la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios.

Cualquier reflexión sobre el ámbito que ha de ser objeto o no de negociación debe tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- Las materias objeto de la negociación se establecen en el artículo 37.1 del TREBEP a través de un sistema de listas de carácter cerrado: una lista que señala las materias que han de negociarse preceptivamente, una lista en la que se contienen las materias que han de quedar excluidas de la obligación de negociar. Las listas de materias se establecen de una manera concreta por ámbitos, funciones y tipos de intervención, utilizando una serie de conceptos jurídicos de los que no

se puede prescindir sin disolver el sentido y la finalidad del precepto en cuestión, vaciándolo de contenido.

- El objeto de la negociación es la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de una determinada entidad territorial. Tal como se dice en el artículo 31.2 del TREBEP, por negociación colectiva se entiende el derecho a negociar la determinación de las condiciones de trabajo de una Administración pública. Por lo tanto, lo que se negocia son las condiciones de trabajo y no el entero régimen jurídico de la función pública local, que sigue siendo de fundamentación legal. Con todo, nada impide que el concepto “condiciones de trabajo” pueda extenderse hacia otros ámbitos conexos como pueden ser la política de empleo o la acción social.
- La negociación es por naturaleza “colectiva”. Es decir, referida a todos los funcionarios incluidos en un determinado ámbito de negociación y no a situaciones individuales o grupales de carácter concreto. El acuerdo colectivo no es un medio de intervención directa en la gestión ordinaria de personal. El acuerdo colectivo es un instrumento de regulación de las condiciones de trabajo de un determinado ámbito y una función pública.

En principio, los convenios colectivos de trabajo pueden regular un amplio abanico de temas en base a un principio general de libertad de contenidos, cuyo fundamento hay que encontrarlo en el artículo 37.1 de la CE. Un precepto desarrollado en el artículo 82.2 del TRET, donde se advierte de lo siguiente: “Mediante los convenios colectivos, y en su ámbito correspondiente, los trabajadores y empresarios regulan las condiciones de trabajo y de productividad”, y en el artículo 85.1 del TRET, donde se señala expresamente: “Dentro del respeto a las leyes, los convenios colectivos podrán regular materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y al ámbito de las relaciones de los trabajadores y de sus organizaciones representativas con el empresario y las asociaciones empresariales”. Obviamente, la libertad de contenidos no es absoluta, sino que está sometida a ciertos límites como pueden ser la Constitución y la ley, pero ello no es óbice para que pueda afirmarse un principio de libertad de elección de materias que resulta propio de la negociación entre trabajadores y empresarios.

La negociación colectiva de los funcionarios había combinado un sistema de lista de materias con una cláusula final de apertura de materias a la elección de las partes. El artículo 32 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 (en

adelante, LORAP), acababa la enunciación de materias que deberían ser objeto de negociación con una letra e) con el contenido siguiente: “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”. Un redactado en el que se puede reconocer un evidente paralelismo con el artículo 85.1 del TRET.

Dicha cláusula de apertura ha sido eliminada del artículo 37 del TREBEP. El precepto citado contiene ahora una lista de materias relativamente cerradas para delimitar el objeto de la negociación. Listado que, como se ha señalado, carece de sistemática y precisión (Estévez Gómez, 2010: 78). Así, por ejemplo, la norma dedicada a las materias que han de ser objeto de negociación incluye contenidos típicos de la relación de servicio con otros de carácter orgánico. También mezcla condiciones de empleo con condiciones de trabajo sin que parezca haber un hilo conductor. De la misma manera, incluye como negociables algunas materias –clasificación de puestos de trabajo– que se consideran propias del correcto ejercicio de las potestades de organización, tal como se advierte en el artículo 72 del TREBEP. Finalmente, resulta criticable ese auténtico cajón de sastre que supone la letra m) del artículo en cuestión, donde se declara la obligación de negociar lo referente al calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, toda una serie de aspectos algunos de los cuales, como puede ser la elaboración del calendario de trabajo, se consideran una potestad-deber del empresario en el sector privado.

La propia jurisprudencia se ha hecho eco de la falta de coherencia del listado de materias objeto de negociación, que suele suscitar conflictos sobre la definición misma de los ámbitos que pueden ser objeto de negociación y su contradicción con las reservadas a las potestades de organización, dirección y control, que han de seguir siendo objeto de una decisión unilateral para salvaguardar los principios constitucionales de la organización administrativa y los derechos de los usuarios de los servicios públicos²⁰.

En todo caso, pensamos que una delimitación más correcta y precisa de los espacios de la negociación es una tarea necesaria y posible. Conviene advertir que una parte de la doctrina laboral que se ha ocupado de estos temas niega la utilidad de dicha concreción que se vería sobrepasada por los hechos, banaliza su posible utilidad o ignora la existencia de un sistema cerrado de listas para definir el objeto de la negociación. Es más, resultan frecuentes afirmaciones que sostienen que en materia de condiciones de trabajo de los

20. STS, Sala de lo Contencioso, de 30 de marzo de 2015, rec. 1718/2014.

funcionarios todo se puede negociar, o que el ámbito de la negociación es similar al que existe en la negociación colectiva laboral, por lo que no es preciso entretenérse en la configuración del artículo 37 del TREBEP, que a todos los efectos resultaría ser un precepto sobrero.

En esta dirección, se ha llegado a cuestionar el carácter de lista cerrada del artículo 37.1 TREBEP (Rodríguez Ramos, 2009: 614). También se ha mantenido que el contenido del artículo 37.1 del TREBEP resulta suficientemente amplio y genérico para incluir en él casi todas las materias que influyen en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios, con la única excepción de las que resultan expresamente excluidas (Alfonso Mellado, 2008: 50). De manera que puede llegarse a concluir que en la práctica se puede negociar todo o casi todo (Fabregat Monfort, 2016: 210), hasta el punto de que la diferencia entre el contenido del artículo 37.1 del TREBEP y el del artículo 85.1 del TRET es formal (García Pérez, 2011: 70).

La otra vía de banalización del sistema de listas para la determinación de las materias que han de considerarse objeto de la negociación pasa por la relativización de la prohibición de negociar determinadas materias que contiene el artículo 37.2 del TREBEP. Dicho precepto dispone lo siguiente: “Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes”. De aquí se ha deducido que el redactado del precepto no presupone un verdadero impedimento para la negociación, sino una simple exoneración de la obligación de negociar que permitiría abordar los ámbitos exceptuados siempre que hubiere voluntad política para ello por parte de los órganos de gobierno de la Administración. De esta manera, las materias excluidas de la negociación se acaban transformando en materias de negociación potestativa (Linde Paniagua, 2008: 37). Un planteamiento que en la práctica reduce a la nada los preceptos de la propia ley, privándolos de fundamento y sentido.

Ahondando en esta cuestión hay que dar cuenta de una jurisprudencia que nos parece especialmente delicada desde el punto de vista de lo que pudiera ser la correcta interpretación de las materias que han de ser objeto de consideración a efectos de dar el debido cumplimiento al deber de negociar. El planteamiento aparece citado de forma incidental en primeros pronunciamientos en los que se advierte de que no se puede proceder a una interpretación extensiva de los supuestos del artículo 37.2 del TREBEP que impiden la negociación colectiva de determinadas materias, ya que siempre van a quedar a salvo dichas excepciones, y en definitiva los intereses públicos que tutelan, pues el sistema de negociación que se prevé no impide que, de no existir acuerdo, la Administración siga ejerciendo libremente su potestad, y, en cual-

quier caso, el acuerdo deberá respetar siempre el ordenamiento jurídico²¹. De ahí se sigue la consolidación de una jurisprudencia que opta por el carácter extensivo del derecho de negociación frente al respeto, por ejemplo, del poder de organización y de los derechos de los ciudadanos, con un argumento sencillo: dado que el resultado de la negociación no es obligatorio, en caso de duda sobre el ámbito material objeto de trato convencional se ha de optar por un sistema de negociación obligatoria²². Lógicamente ello presupone la reducción al mínimo de las materias que han de quedar excluidas de la negociación, que, en definitiva, no resultan de obligada incorporación a un acuerdo colectivo.

La interpretación del sistema de listas y la determinación de sus contenidos en un sentido positivo o negativo nos sigue pareciendo una operación necesaria y coherente si no se quiere desnaturalizar el propio y exacto contenido de los preceptos que analizamos, que han de entenderse en sus justos y estrictos términos²³. A nuestro entender una delimitación del alcance de las distintas materias que han de ser objeto de negociación es posible, aunque consista en una operación trabajosa y prolífica. Cuando decimos que es posible utilizamos la expresión con la plena conciencia de que no vamos a proceder a esa operación en estas páginas. La delimitación precisa de las materias que han de ser objeto de negociación solo podría hacerse deduciéndola de las normas concretas estatales y autonómicas que en cada momento conforman el estatuto de los funcionarios. Pero también pensamos que la doble lista del artículo 37 del TREBEP proporciona hoy por hoy un esquema de las materias que han de ser objeto de negociación, o han de quedar al margen de ella, del que no se puede prescindir. Si se quiere contar con un esquema ordenador del objeto de la negociación de los funcionarios públicos, los conceptos del artículo 37 del TREBEP han de tener un significado mínimo, porque su función solo se puede cumplir con una precisión que los haga jurídicamente operativos.

Para que esta tarea sea posible resulta imprescindible traer a nuestro trabajo una serie de conceptos propios del derecho público como son los de materia y función, recurriendo para ello al depósito de instrumentos y técnicas que ha elaborado la doctrina que se ha dedicado a la delimitación de competencias en el sistema de autonomías territoriales (Viver i Pi-Sunyer, 1989: 36-47).

21. SSTS, Sala de lo Contencioso, de 26 de septiembre de 2011, rec. 1546/2008, y de 21 de junio de 2013, rec. 926/2012.

22. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 3 de marzo de 2022, rec. 59/2020, y de 25 de mayo de 2022, rec. 980/2021.

23. SSTSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 2 de diciembre de 2021, rec. 2251/2019, y de 4 de abril de 2022, rec. 1292/2021.

La noción de materia la utiliza el artículo 37 TREBEP, que viene encabezado por el significativo título de “Materias objeto de negociación”. A partir de ahí el problema estriba en saber qué es una materia. La doctrina que se ha ocupado de la cuestión advierte de que en algunos casos se designa la materia por referencia a un bien u objeto físico concreto, y en otros se alude a instituciones o entidades, a disciplinas jurídicas, a institutos jurídicos o a actividades definidas de modo directivo o finalista. En nuestro caso la materia debería ser igual a una institución jurídica o a diversas instituciones jurídicas relativas al empleo público. El concepto de función hay que remitirlo a la legislativa y la ejecutiva, pudiendo distinguirse dentro de estas otras actividades más concretas como pueden ser la producción de las bases, la ordenación, la coordinación, la planificación, la actividad promocional, etc., o incluso parcelas de estas, como puede ser una determinada fase de un procedimiento simple o complejo de una actuación o una propuesta (Blasco Esteve, 1981).

Por lo tanto, para conocer el contenido de una posible intervención en una parcela institucional no hay que contar solo con el concepto “materia”, sino que es preciso recurrir a la función que puede ejercerse sobre la misma y a su medida. Dicho de otra manera, hay que precisar las materias y los títulos de intervención sobre las mismas²⁴.

En todo caso, lo que para nosotros resulta de interés es averiguar si la determinación de ámbitos negociales tiene o no un carácter coherente, y cuáles son los criterios definidores de las materias y de los títulos de intervención.

En este punto resulta conveniente señalar la existencia de una serie de actividades que pueden proyectarse sobre las materias objeto de negociación, pero que no producen efectos jurídicos sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios. Se trata de intervenciones que se escapan al esquema funcional típico de la actividad administrativa y que por ello son difficilmente clasificables en el repertorio de las materias objeto de negociación. Aquí hay que contar con los actos programáticos o políticos de los órganos de gobierno, con los llamados actos internos, de los que sin duda forman parte las circulares, las instrucciones y las órdenes de servicio propias y exclusivas del poder jerárquico, y con los actos materiales o técnicos de carácter instrumental, considerados preparatorios o ejecutorios de una determinada decisión administrativa²⁵.

24. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Canarias, Las Palmas, de 17 de diciembre de 2013, rec. 158/2013.

25. Sobre el tema de las circulares, instrucciones y órdenes de servicio que pueden ser objeto de negociación hay que prestar una especial atención a la STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 22 de abril de 2022, rec. 1902/2020.

Dicho esto, podemos empezar agrupando los institutos jurídicos propios de las materias objeto de negociación en los siguientes grupos:

- Las que hacen referencia a los derechos retributivos de los funcionarios. Aquí habría que incluir las letras a) y b) del artículo 37.1 del TREBEP, referidas a la aplicación del incremento de las retribuciones del personal y a la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios, cuyas referencias se pueden localizar en el título III, capítulo III del TREBEP.
- Las que hacen referencia al derecho a la carrera profesional, a la promoción interna y a la evaluación del desempeño. Epígrafe en el que podemos incluir una de las dicciones referidas en la letra c) del artículo 37.1 del TREBEP (carrera), la letra d) del mismo precepto referida a la materia evaluación del desempeño, y la letra f) que incluye los planes y fondos para la formación y la promoción interna, cuyas referencias se contienen en el título III, capítulo II del TREBEP.
- Las que hacen referencia a los derechos colectivos de los funcionarios. Derechos que cuentan con la única y parcial remisión de la letra h) del artículo 37.1 del TREBEP, que contiene una críptica mención a los derechos sindicales y de participación, derechos que en principio se mencionan en el título III, capítulo IV del TREBEP.
- Las que hacen referencia al tiempo de trabajo. Aquí se incluyen las llamadas de la letra m) del artículo 37.1 del TREBEP, relativas a la negociación del calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones y permisos, que se remiten a lo contenido en el título III, capítulo V del TREBEP.
- Las que hacen referencia al acceso al empleo público. Donde hay que incluir la limitada cita a la negociación del acceso que se contiene en la letra c) del artículo 37.1 del TREBEP, cuya remisión hay que hacer al extenso título IV del TREBEP.
- Las que hacen referencia a la ordenación de la actividad profesional. Entre dichas referencias hay que citar las contenidas en la letra c) del artículo 37.1 del TREBEP, que incluye las materias “provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos”, ámbito que hay que completar con las menciones del artículo m) del mismo precepto relativas a movilidad funcional y geográfica y a la planificación estratégica de los recursos humanos, cuya remisión debe hacerse al contenido del título V, capítulos I, II y III del TREBEP.
- Las que hacen referencia a la acción social. Apartado en el que hay que incluir la letra e), que menciona los planes de previsión social

complementaria, la letra g), que incluye las prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas, y la letra i), que incorpora la acción social de la Administración, todas del artículo 37.1 del TREBEP.

- Las establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales, tal como se nos recuerda en la letra j) del artículo 37.1 del TREBEP.

Se trata, pues, de ocho ámbitos materiales que de manera resumida pueden enunciarse de la siguiente forma: retribuciones, carrera y promoción, derechos colectivos, tiempo de trabajo, acceso, ordenación de la actividad profesional, acción social y prevención de riesgos laborales.

Un modelo clásico de lo que puede determinarse propiamente como contenido de la negociación, que en sus líneas generales viene a coincidir con las materias incluidas en eventual contenido de la negociación que recogía la redacción original del articulado de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

Un modelo que no recoge aspectos sustanciales del texto normativo del TREBEP que tienen un indudable interés. Así, por ejemplo, la relación de materias objeto de la negociación no incluye ámbitos propios del régimen jurídico de la función pública con contenido regulatorio en el ordenamiento actual, como son los siguientes:

- Las clases de personal al servicio de las Administraciones públicas. Una regulación propia del título II del TREBEP, donde se ordena una materia de un indudable interés como pueden ser los trazos definitivos del personal no permanente propio de las instituciones públicas.
- Los deberes y las responsabilidades de los funcionarios. Entre las materias objeto de negociación no se contemplan los deberes propios de los funcionarios y su código de conducta, descritos en el título III, capítulo VI, del TREBEP. Tampoco se incluyen el régimen disciplinario contenido en el título VII del TREBEP y el régimen de incompatibilidades contemplado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.
- La pérdida de la condición de funcionario público. El título IV del TREBEP se refiere a la adquisición y pérdida de la relación de servicio. Sin embargo, aunque resulta posible negociar sobre la materia “acceso al empleo público” que conforma el capítulo I de este título, no sucede lo mismo con los preceptos del capítulo II del mismo relativos a la pérdida de la relación de servicio.
- Las estructuras profesionales de los funcionarios. Dentro de los preceptos dedicados a la ordenación de la actividad profesional en el título V del TREBEP existe un amplio contenido abierto al proceso de

negociación, como pueden ser la planificación de recursos humanos, la ordenación de puestos, la provisión de puestos y la movilidad, pero dichas materias no incluyen lo relativo a la clasificación profesional de los funcionarios o al sistema de cuerpos y escalas, que, en principio, queda al margen de la negociación en base a su consideración de materia que ha de quedar reservada a la ley.

- Las situaciones administrativas de los funcionarios. De hecho, el título VI del TREBEP se refiere al sistema de posiciones administrativas de los funcionarios, que no aparece incluido entre las materias objeto de negociación.

Por lo tanto, existen una serie de espacios que el artículo 37.1 del TREBEP no ha contemplado como materias de la negociación que adquieren una cierta consistencia, al incluir aspectos como pueden ser las clases y las estructuras profesionales de los funcionarios, el sistema de deberes y responsabilidades, las situaciones administrativas y la pérdida de la condición de funcionario.

En lo que hace referencia a la determinación concreta del ámbito funcional de la negociación, el artículo 37.1 del TREBEP utiliza las expresiones siguientes:

- La “aplicación” o la “determinación y aplicación”, referida la primera, en su letra a), al “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”, y la segunda, en su letra b), a “las retribuciones complementarias de los funcionarios”.
- “Las normas que fijen los criterios generales” o “Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales”, para referirse a las materias incluidas en su letra c), concretamente “acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación”, y en su letra d), especificada como “evaluación del desempeño”. Nótese en este caso concreto que algunas de las materias así definidas resultan ser en sí mismas una actividad, como puede ser la planificación, o una fase de un procedimiento más complejo que se habrá de utilizar para ordenar los puestos de trabajo, tal como ocurre con las operaciones de clasificación de puestos.
- Una mención específica merece su letra j), que remite el objeto de la negociación a lo que se establezca en “la normativa de prevención de riesgos laborales”. Aquí la función objeto de negociación no es propiamente la “normativa” de prevención de riesgos laborales, sino más concretamente las actividades y los ámbitos que se identifiquen

como negociables en las normas que regulen la prevención de riesgos laborales de los funcionarios.

- Con relativa frecuencia aparece la actividad de fijación de “criterios generales”. Dicha expresión se utiliza, en su apartado f), para referirse a los “planes y fondos para la formación y la promoción interna”, enunciado en el que vuelven a confundirse contenidos funcionales como pueden ser las actividades de planificación y de presupuestación con los materiales, incluidos en los términos “formación” y “promoción interna”; en su apartado g), para referirse a la determinación de “prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas”; en su letra l), a “ofertas de empleo público”; y en su párrafo m), cuando se mencionan como ámbito material del proceso de negociación los “criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos”.
- Un nuevo supuesto de identificación entre actividades funcionales y materiales se produce cuando el objeto de la negociación es “los planes”. Una referencia que solo aparece en solitario en su letra e), cuando se menciona como objeto de la negociación la “Previsión Social Complementaria”.
- Más oscuro resulta ser el concepto de “propuestas” sobre “derechos sindicales y de participación” que incluye su letra h), lo que parece relativizar el contenido último de un acuerdo que aparentemente carece de eficacia jurídica directa.
- De características singulares es la negociación de las materias “cuya regulación exija norma con rango de ley” contenidas en el apartado k) del precepto estudiado. De hecho, el objeto de la negociación tiene aquí un rango o nivel superior y se refiere al ejercicio de la función legislativa, y, más concretamente, a la iniciativa legislativa de los órganos de gobierno que la tiene reconocida, pero interesa resaltar que se trata de un particular tipo de proyectos legislativos que resultan ser los que “afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios”.
- Para terminar, están las materias atribuidas en bloque a la negociación sin ningún tipo de condicionante funcional, como son la mayor parte de las integrantes del apartado m), referidas a “calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica”.

Si repasamos lo dicho hasta el momento veremos que desde una perspectiva estrictamente funcional las actividades que podemos identificar serían las siguientes:

- Una función legislativa que convierte en objeto negocial todas las normas con rango de ley que puedan afectar a las condiciones de trabajo de los funcionarios.
- Una función ejecutiva en la que puede reconocerse el ejercicio de la potestad reglamentaria que se proyecta sobre las materias referidas a la negociación de las “normas”, “normativa” o “criterios generales”. De hecho, la expresión “criterios generales” puede ser más amplia y llegar a incluir una serie de directrices que ordenen el propio ejercicio del poder discrecional en materia de personal. Nada impide negociar y regular un conjunto de “criterios generales” que sirvan de pauta para aplicaciones concretas. Ello implica que la negociación consiste fundamentalmente en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios en sus aspectos básicos, sin descender a actuaciones concretas. Por lo tanto, la expresión “criterios generales” tiene forzosamente un carácter excluyente de este tipo de actuaciones. De la misma manera que lo tiene la utilización del plural que se produce en la referencia expresa hecha a “planes y fondos para la formación y la promoción interna”, o la efectuada en la negociación de las “ofertas de empleo público”. Lo que se rechaza a través de la utilización de este tipo de expresiones es la negociación de resoluciones o ejecuciones concretas, es decir, la producción de actos administrativos de personal que han de ser adoptados por los correspondientes órganos de gobierno. Cuestión distinta es que, en ausencia de criterios generales, la aprobación de una decisión concreta con capacidad de afectación para un conjunto de individuos haya de ser objeto de negociación. Aquí el carácter de precedente, de constitución de un criterio que vincula a la Administración, puede hacer deseable su negociación. Con todo, conviene advertir de que la contraposición general/concreto es solo una faceta del concepto “criterios generales”. La clasificación en función de elementos de generalidad presupone siempre la introducción de un factor cualitativo. Lo general es también lo estructural, lo básico, lo esencial, lo importante, lo que sustancialmente ha de ser objeto de negociación. Una consideración que no hay que olvidar a la hora de delimitar una materia.
- Dentro de la función ejecutiva de los órganos de gobierno que ha de ser objeto de negociación habrá que incluir también el ejercicio de la potestad de programación y planificación, estrechamente relacionada con la capacidad de organización, pero que no debe ser confundida con ella, potestad que incluiría aquellas materias sobre las que se proyectan determinadas expresiones como pueden ser los “planes” o los

“criterios generales de los planes y fondos”, matizando que en un supuesto concreto lo que se negocia son los mismos planes, y en el otro los criterios generales que deberán tenerse en cuenta en las correspondientes operaciones de planificación, advirtiéndose también, como ya se ha hecho en el apartado anterior, de que en aquellos supuestos concretos en los que no se hayan establecido criterios previos, la negociación puede llegar a demandarse para cada operación de planificación concreta.

- En la misma función ejecutiva habrá que incorporar también las operaciones de “aplicación del incremento de las retribuciones” o las de “determinación y aplicación de las retribuciones”. Pero dichas expresiones pueden y deben distinguirse. La primera alude a una intervención concreta que debe reflejarse para cada ejercicio en el correspondiente presupuesto. Se trata, pues, de una decisión en la que se instrumenta la potestad financiera de las corporaciones locales. La segunda utiliza las palabras “determinación” y “aplicación”. De hecho, la determinación de las retribuciones no es otra cosa que la fijación de sus términos o criterios, por lo que a nuestro entender estos conceptos permitirían incluir en el ámbito de la negociación tanto la ordenación de las retribuciones complementarias como su posterior aplicación a través de los correspondientes instrumentos y decisiones administrativas.
- Lo planteado en el párrafo anterior sucedería también en aquellas materias que han resultado incluidas en el objeto de la negociación sin ningún matiz funcional, como pueden ser el calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, con el único límite de que dicha negociación tenga una proyección colectiva.

Recapitulando, si dejamos a un lado la negociación prelegislativa, las funciones que entran en juego en el proceso convencional son esencialmente las de planificación y reglamentación, mientras que la función propiamente aplicativa solo sería objeto de negociación en un campo muy estrecho en el que se incluiría la determinación de las retribuciones complementarias de los funcionarios, el tiempo de trabajo y la movilidad.

En otro orden de consideraciones, conviene tener en cuenta que la negociación en la función pública es un proceso de determinación de las condiciones de trabajo. El concepto “condiciones de trabajo” resulta ser un elemento esencial de la negociación en el sector público, de la misma manera que en el sector privado la negociación es “laboral”.

Hay que negociar los planes, las normas y los criterios generales sobre condiciones de trabajo, hay que negociar determinadas condiciones de trabajo, y hay que negociar las decisiones dictadas en ejercicio de las potestades de organización cuando tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo.

Pero no pueden confundirse las condiciones de trabajo con el entero estatuto funcionarial. El concepto “condiciones de trabajo” tiene en sí mismo un aspecto delimitador, advertido por nuestra jurisprudencia administrativa. Así, se señalará que no se puede dar al concepto “condiciones de trabajo” una interpretación extensiva que lo haga coincidente con el estatuto funcionarial íntegramente entendido²⁶. Se observará que una regulación atinente a la adecuación de titulaciones exigidas para el acceso a determinadas subescalas de la Administración local y a los requisitos de acceso y provisión de puestos no afecta a las condiciones de trabajo, sino que integra el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local²⁷. Se añadirá que la interpretación de la locución “condiciones de trabajo” no puede extenderse hasta el punto de comprender toda la regulación de un determinado cuerpo de funcionarios, sino que ha de limitarse a las circunstancias que repercuten en la forma en que se desempeñe el trabajo en un puesto determinado²⁸.

En todo caso, la noción “condiciones de trabajo” no es una categoría jurídica establecida que pueda utilizarse con precisión. A la misma se llega ordinariamente por la enumeración de una serie de componentes que parecen afectar al contenido de la relación de servicios, pero no a su establecimiento y extinción. En un sentido amplio, se podría decir que condiciones de trabajo son todas aquellas circunstancias que conforman la relación de servicio. En un sentido estricto, las condiciones de trabajo se limitarían a los elementos que determinan la ejecución de la prestación y su retribución, en sus aspectos de clase, tiempo, cantidad y lugar de cumplimiento (Lorente Rivas, 2009: 204-222).

Que eso es así lo acredita una jurisprudencia donde se entiende que la expresión “condiciones de trabajo” se refiere a las circunstancias que tengan repercusión en la forma y el modo en que se desarrolle el trabajo en un concreto puesto²⁹, precisando que lo que se viene entendiendo por condiciones de trabajo son aquellas concretas materias y previsiones que determinan específicamente el estatus del trabajador, en definitiva cuestiones tales como la jornada laboral, el horario, las vacaciones y licencias; o, incluso, nos permite integrar en su seno cuestiones relativas a previsio-

26. STS, Sala de lo Contencioso, de 1 de febrero de 1995, rec. 835/1995.

27. STS, Sala de lo Contencioso, de 13 de octubre de 2006, rec. 137/2003.

28. STS, Sala de lo Contencioso, de 6 de febrero de 2007, rec. 639/2002.

29. STSJ, Sala de lo Contencioso, de 1 de junio de 2022, rec. 118/2021.

nes de contenido asistencial³⁰; o como se dice en otro pronunciamiento, las condiciones de trabajo se refieren al horario, funciones y jornada entre otras cuestiones³¹, debiendo descenderse en la negociación colectiva a los pormenores de organización de horarios, turnos, permisos, vacaciones y otras materias similares³²; o en un sentido más detallado se advierte de que las condiciones de trabajo se refieren a la jornada de trabajo, calendario laboral, horario y turnos, descanso semanal, licencias, vacaciones y permisos, prestaciones y ayudas sociales³³.

Del repaso de esta jurisprudencia pueden desprenderse las afirmaciones siguientes:

- No parece existir una definición jurídica de la noción “condiciones de trabajo” en el estatuto de los funcionarios públicos.
- El entero régimen jurídico de los funcionarios no puede identificarse con el de sus condiciones de trabajo.
- El concepto “condiciones de trabajo” mantiene una estrecha relación con la forma y el modo de ejecución de la prestación de servicios en un puesto.

Conviene ahora afirmar que la negociación de las condiciones de trabajo es por naturaleza colectiva. Atañe a una generalidad de funcionarios³⁴. Es decir, a supuestos de carácter común que precisan de negociación porque afectan al desempeño de funciones genéricas correspondientes a todos los empleados públicos³⁵. Dicho de otra manera: el objeto de la negociación ha de tener una “proyección colectiva” y no una “proyección individual”³⁶, por lo que no deberían ser objeto de negociación aquellas circunstancias que atañen a una sola persona o que tienen un alcance individual en su contenido concreto³⁷. De la misma manera, no hay que negociar aquellas actuaciones puntuales respecto a un puesto concreto, que, además, pueden ser de carácter extraordinario, urgente o temporal³⁸. Pero tampoco parece existir el deber de negociar aquellas condiciones de trabajo que pudieran tener un carácter grupal por afectar a condiciones muy diferentes al resto de prestaciones de los profesionales de un determinado

30. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 20 de enero de 2006, rec. 2890/2003.

31. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 16 de octubre de 2007, rec. 340/2004.

32. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 20 de noviembre de 2013, rec. 1535/2012.

33. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 2 de febrero de 2013, rec. 1248/2011.

34. STSJ, Sala de lo Contencioso, de la Comunidad Valenciana, de 8 de febrero de 2013, rec. 631/2010.

35. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Cataluña, de 3 de diciembre de 2013, rec. 122/2013.

36. STSJ, Sala de lo Contencioso, de la Comunidad Valenciana, de 24 de marzo de 2008, rec. 211/2007.

37. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Madrid, de 6 de abril de 2010, rec. 521/2009.

38. SJCA, n.º 3, de Palma de Mallorca, de 27 de agosto de 2020, rec. 53/2020.

ámbito o sector³⁹. En puridad, no hay una negociación del acto o la resolución individual o grupal.

4.4

Las materias que no han de ser objeto de negociación

El artículo 37.2 del TREBEP se refiere a materias que quedan “excluidas de la obligatoriedad de la negociación”. Dichas materias son las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización, la regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas, la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo, los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica, y la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público.

El ámbito de este trabajo no permite que nos ocupemos en profundidad de las materias excluidas⁴⁰. Pero sí nos parece preciso realizar tres afirmaciones básicas.

La primera es que, si se analizan desde una perspectiva orgánica las materias excluidas, tienen una lógica interna que recientes intervenciones legislativas han comenzado a distorsionar. Así, lo que se excluye de la negociación son principalmente las potestades de organización, dirección y control de las Administraciones, y los derechos de los ciudadanos, los usuarios de los servicios o los directivos públicos. En definitiva, lo que en el ámbito privado serían los poderes de organización, dirección y control amparados por la libertad de empresa y los derechos de terceros. Ni más, ni menos. Con lo que se refuerza la tesis que hemos mantenido más arriba de que las materias excluidas no pueden ser objeto de negociación dado el carácter estrictamente irrenunciable de la potestad de organización, dirección y control y la particular índole de la serie de materias exceptuadas de la negociación que están reguladas por normas estrictamente imperativas y afectan a los derechos de terceros. La acción representativa de los sindicatos no se extiende a los ciu-

39. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Cataluña, de 22 de septiembre de 2021, rec. 348/2019.

40. Aunque no debemos dejar pasar la oportunidad de advertir que en la etapa de la pandemia nuestra jurisprudencia ha señalado que se debe aceptar un incremento de las facultades de organización y dirección para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por el coronavirus, tal como se puede ver en la STSJ, Sala de lo Contencioso, del Principado de Asturias, de 13 de diciembre de 2021, rec. 438/2020, y de Cantabria, de 22 de abril de 2022, rec. 265/2021.

dadanos que pretenden acceder a un empleo público, al procedimiento o a un particular servicio o prestación pública.

Dicho esto, parece que asistimos a un proceso de desestructuración del sistema de reparto de materias que se ha descrito, que se percibe de una forma clara en los siguientes datos normativos:

- El artículo 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, permitió la negociación de los procesos selectivos de estabilización, cuya articulación, se decía, “podrá” ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales, lo que supuso la habilitación de un nuevo tipo de materias entre las que deberían ser objeto de negociación y las que quedan excluidas de la obligación de negociar que serían las que “pueden” ser objeto de negociación, a la vez que indirectamente se producía una clara afectación sobre una de las materias del artículo 37.2.c) del TREBEP, donde se excluye de la negociación la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público.
- El artículo 2.4 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en línea con lo dicho en el párrafo anterior, permite ahora la negociación en cada ámbito territorial, con inclusión expresa de las entidades locales, de la articulación de los procesos selectivos de estabilización de empleo temporal que se prevén expresamente en la misma, produciendo el mismo efecto que ya se ha tenido ocasión de señalar.
- En el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se reenvían las normas sobre teletrabajo que puedan dictar las distintas Administraciones públicas a la negociación colectiva del ámbito correspondiente, lo que es tanto como permitir a la negociación introducirse en la organización del trabajo a distancia y su distribución entre trabajo presencial y no presencial, con repercusión del derecho de los ciudadanos a ser atendidos presencialmente en las oficinas públicas.

Afectaciones a un modelo de distribución de materias negociales dotado de una cierta racionalidad y lógica, próximo, por cierto, al del sector privado, que en la práctica se iniciaron ya con la letra a) del artículo 37.1 del TREBEP, donde en el mismo momento en que se declara que quedan excluidas de la obligación de negociar las decisiones que afecten a las potestades de organización se advierte de lo siguiente: “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 las que se refiere este Estatuto”⁴¹.

5

La suspensión y la modificación de los acuerdos colectivos

El artículo 38.10 del TREBEP determina que se garantiza el cumplimiento de los pactos y acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

El artículo 32.2 del TREBEP garantiza el cumplimiento de los convenios y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En los dos casos se previene que, en estos supuestos, las Administraciones públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o de la modificación.

A los efectos previstos en estos preceptos, la norma señala que se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico o financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

Nos hemos referido en otro trabajo a aspectos que nos parecen esenciales de esta regulación, como puede ser la necesaria distinción entre la inaplicación “legal” o la inaplicación “administrativa”, y sobre todo a las causas

⁴¹. Véanse al respecto las interesantes SSTSJ, Sala de lo Contencioso, de Aragón, de 11 de noviembre de 2021, rec. 674/2021, y de Madrid, de 25 de mayo de 2022, rec. 980/2021, donde se plantea con claridad el dilema entre la conceptualización de la relación de puestos de trabajo como expresión de las facultades de organización y la obligación de negociar.

lícitas de una posible suspensión o modificación de lo pactado (Mauri Majós, 2021a: 75-84)⁴².

Queremos ahora ahondar en la necesaria distinción entre la decisión de suspensión y la decisión de modificación del cumplimiento del acuerdo colectivo y sus posibles consecuencias al hilo del despuente de una jurisprudencia que a nuestro entender puede tener interés.

En principio, la decisión de inaplicar puede ser de suspensión o modificación del cumplimiento de los acuerdos consolidados. Por lo tanto, dos son los institutos jurídicos que la norma contiene: la suspensión y la modificación. La suspensión es una excepción temporal a la garantía del cumplimiento de lo pactado. La modificación es algo más. La modificación es la sustitución –también temporal– de la regulación convencional de una condición de trabajo por una regulación unilateral. Dicho de otra manera, la primera es una decisión suspensiva, mientras que la segunda es una decisión sustitutiva. Desde esta perspectiva, suspensión y modificación no son propiamente actos equivalentes, aunque las dos son medidas de naturaleza temporal. La suspensión y la modificación presuponen la inaplicación de la norma convenida durante un período de tiempo determinado. Lo que sucede es que en el caso de la suspensión no se cubre el vacío de regulación producido sobre una concreta condición pactada en el acuerdo inaplicado, mientras que en la modificación sí se da este particular efecto. En cualquier caso, ni la suspensión ni la modificación suponen la expulsión de la norma pactada del ordenamiento jurídico. Lo que sucede es que la obligación impuesta por la cláusula convencional aplaza temporalmente su cumplimiento, pero no se suprime, con lo que el correspondiente derecho será efectivo cuando no se cumplan las condiciones de excepción previstas⁴³. Es decir, la suspensión o la modificación del acuerdo colectivo resulta ser siempre una medida temporal, pero no es definitiva. Las medidas excepcionales se presentan siempre como estrictamente temporales, es decir, solo están justificadas mientras permanezca la situación extraordinaria que las provocó. Una vez superada dicha situación, dejan de tener efecto. Es más, si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir una necesidad concreta traspasara tales límites y manifestara una tendencia a la permanencia y la estabilidad, podría hablarse con claridad de una falta de adecuación entre la situación habilitante y su resultado⁴⁴.

⁴². Aspectos estos sobre los que parece seguir insistiendo una constante jurisprudencia, como puede ser la constituida por las SSTSJ, Sala de lo Contencioso, del País Vasco, de 18 de febrero de 2022, rec. 1110/2020, y de Galicia, de 1 de junio de 2022, rec. 50/2022.

⁴³. STSJ, Sala de lo Contencioso, del País Vasco, de 10 de abril de 2019, rec. 96/2019.

⁴⁴. STSJ, Sala de lo Contencioso, de Castilla-La Mancha, de 3 de junio de 2014, rec. 590/2010.

La clave de la distinción entre suspensión y modificación parece estar en otro aspecto que no se puede considerar menor. La suspensión de la aplicación de un precepto convencional no deroga el precepto. Si se suspende la regulación de una determinada condición de trabajo o el reconocimiento de un derecho, una interpretación llana y simple lleva a pensar que dicha regulación o dicho reconocimiento se sigue regulando o reconociendo. Pero pierde su eficacia porque la regulación o el derecho quedan suspendidos de manera coyuntural y temporal. Esto es así porque lo que se suspende nunca desaparece del mundo jurídico y conserva la capacidad necesaria para ser aplicado en el momento oportuno. Sencillamente, queda aplazado y condicionado a que se alce la suspensión en ejercicios futuros cuando haya desaparecido la situación problemática que ha provocado la inaplicación del acuerdo colectivo. Pero la regulación o el derecho no se extingue, suprime o modifica, lo que significa que se conserva la regulación y el derecho y, por tanto, la posibilidad de recuperarlo, ya que solo se detiene o difiere en el tiempo, con las consecuencias que entraña en el momento de su recuperación, consecuencias que pueden ser económicas y presupuestarias, dando lugar a los abonos oportunos a quien cause el derecho a cobrarlos⁴⁵.

De ahí que la suspensión o la modificación no constituyan técnicas alternativas de inaplicación de los acuerdos colectivos, sino institutos completamente diferenciados en sus consecuencias últimas. Lo que debería tenerse en cuenta.

6 Conclusiones

En el capítulo de conclusiones nos ha parecido más útil articular una serie de propuestas de mejora del actual sistema de negociación existente en la función pública territorial, que pudieran ser útiles desde la perspectiva estricta de una posible reforma de la legislación y de la corrección de la práctica convencional propia de nuestras entidades locales.

Dichas consideraciones podrían articularse de la forma siguiente:

- La negociación realizada por las asociaciones de municipios parece haber demostrado su utilidad para la formulación de acuerdos que pudieran adoptarse por aquellos municipios de menor dimensión, lo que permite cubrir los vacíos negociales existentes y reducir el esfuerzo convencional. En todo caso, resultaría preciso distinguir entre el en-

45. Véase la interesante SJCA, n.º 1, de Vitoria-Gasteiz, de 8 de junio, rec. 200/2020.

cargo de negociación y el acuerdo de adhesión/aprobación de la propuesta obtenida en la mesa de ámbito supramunicipal.

- Dicho encargo de negociación o acuerdo de adhesión resulta ser por naturaleza un acto convenido que solo puede adoptarse por la mesa de la correspondiente entidad local cuando ha podido formarse y actuar. Cuestión distinta es que no haya podido constituirse o, una vez integrada, no haya podido conseguir un acuerdo o no se haya otorgado la correspondiente ratificación, lo que parece mutar la naturaleza última de acto de adhesión que resultaría ser una expresión unilateral de la potestad reglamentaria y de organización de la correspondiente entidad local.
- La posibilidad de adhesión a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma en un ámbito supramunicipal, si se quiere que sea de utilidad, debería reformularse permitiendo también la adhesión a los acuerdos alcanzados en un ámbito municipal que acreditara una afinidad funcional que pudiera dotar de razonabilidad la elección del acuerdo que se pretende adoptar.
- Si se quiere aprovechar todo el potencial que contiene el modelo de negociación conjunta de las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, resulta imprescindible modificar el sistema de legitimación existente admitiendo que aquellos sindicatos que obtengan más de un 10 por ciento de representación en los órganos unitarios del personal funcionario o laboral puedan tener presencia en la correspondiente mesa de negociación.
- El deber de negociar en la función pública es una obligación de procedimiento, pero no de resultado, cuya práctica se ha de ajustar a los principios de buena fe, publicidad y transparencia, principios cuyo cumplimiento resulta esencial para garantizar la adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de los servicios y dotar de efectividad a un derecho de negociación que resulta ser un contenido adicional de la libertad sindical.
- El procedimiento de negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios se fundamenta en un proceso de carácter bifásico que exige la formulación de una propuesta en la mesa de negociación y su aprobación por el órgano de gobierno.
- El acuerdo alcanzado en una mesa de negociación es técnicamente una propuesta que ha de ser considerada expresamente por el órgano de gobierno y cuyo contenido no se puede modificar, pudiéndose aprobar o no aprobar el correspondiente acuerdo colectivo en la configuración dada por el órgano de negociación.

- El acuerdo colectivo obtenido en el órgano de negociación y ratificado por el correspondiente órgano de gobierno es válido y eficaz y resulta directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación sin necesidad de modificar o derogar las normas reglamentarias pre-existentes, normas que han de considerarse expresamente derogadas o desplazadas.
- La determinación de las materias que han de ser objeto de negociación se establece en base a criterios y listas. Los criterios son los de alcance legal, competencia y ámbito específico de negociación. Las listas son las de las materias que han de ser objeto de negociación y las que han de quedar excluidas de dicha negociación.
- La negociación colectiva cumple con el principio de legalidad y el de jerarquía normativa, no contradiciendo a la ley y no penetrando en el espacio reservado a la ley. Pero la norma colectiva puede complementar y desarrollar la ley y puede también introducirse en el ámbito no regulado o no reservado a la ley.
- Las materias objeto de negociación han de ser de la exclusiva competencia de cada entidad local, es decir, el marco de negociación está en correlación directa con el contenido de las potestades normativas de los órganos de gobierno de la Administración local; en consecuencia, la introducción de una materia en la lista de las que han de ser objeto de negociación no habilita una competencia específica para su trato convencional que pudiera superar la concedida por el ordenamiento jurídico general.
- Lo que ha de ser objeto de negociación, lo es en su ámbito, es decir, en la mesa de negociación local habilitada específicamente para el trato convencional de una materia concreta.
- El objeto de negociación se establece a través de una lista que determina materia, funciones y tipos de intervención. Los ámbitos que han de ser objeto de negociación se refieren a retribuciones, carrera y promoción, derechos colectivos, tiempo de trabajo, acceso, ordenación de la actividad profesional, acción social y prevención de riesgos laborales. Pero la relación de materias negociales no incluye aspectos sustanciales del régimen jurídico de la función pública como pueden ser las clases de personal, las estructuras profesionales, el sistema de deberes y responsabilidades, las situaciones administrativas y la pérdida de la condición de funcionario. En consecuencia, no todo se puede de negociar.
- Sobre estos ámbitos materiales ha de discernirse concretamente la función o el tipo de intervención que es objeto de negociación. En

este sentido, se utilizan expresiones como pueden ser la determinación y aplicación, las normas que fijen criterios generales, los criterios generales, los planes y fondos, las propuestas, o también fórmulas más concretas como puede ser la referencia hecha al calendario laboral, horarios, jornada, vacaciones, permisos y movilidad funcional y geográfica. Ello implica que a menudo la negociación se refiere a la determinación general de las condiciones de trabajo sin descender a resoluciones, actuaciones o ejecuciones concretas. Simplificando, desde una perspectiva funcional, el objeto de la negociación es la potestad reglamentaria, planificadora u ordenadora de la Administración local sobre su función pública.

- La negociación lo es siempre sobre las condiciones de trabajo y es por naturaleza colectiva. El procedimiento convencional debería versar principalmente sobre aquellas condiciones que mantienen una estrecha relación con la forma y el modo de prestación del servicio en un concreto puesto de trabajo. A la vez, la negociación es colectiva y ha de referirse a una generalidad de funcionarios, lo que parece descartar el tratamiento grupal o individual de condiciones de trabajo a través de actos o resoluciones administrativas.
- La lista de materias que han de excluirse de la negociación posee una determinada coherencia interna que convendría no distorsionar. Lo que debe excluirse de la negociación son los poderes de organización, dirección y control, los derechos de los ciudadanos y las condiciones de trabajo del personal directivo.
- Los acuerdos colectivos resultan siempre de obligado cumplimiento, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno suspendan o modifiquen su cumplimiento en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Conviene insistir en la necesaria distinción entre la decisión de suspensión o modificación y sus efectos. La suspensión no deroga un precepto convencional y conserva la capacidad necesaria para ser aplicado en el futuro cuando haya desaparecido la situación problemática que la provocó, lo que significa que dicho derecho puede recuperarse, ya que solo se detiene o difiere en el tiempo. Obviamente, ello implica que los órganos de gobierno han de meditar siempre el alcance de sus acuerdos de suspensión o modificación, ya que un derecho suspendido puede tener consecuencias económicas y presupuestarias futuras.

Bibliografía

- Alfonso Mellado, C. L. (2008). *Los derechos colectivos de los empleados públicos en el estatuto básico*. Albacete: Bomarzo.
- (2019). *Negociación colectiva y empleo público*. Albacete: Bomarzo.
- Blasco Esteve, A. (1981). Sobre el concepto de competencias exclusivas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 29, 307-318.
- Bracci, M. (1961). *La proposta in diritto amministrativo. Dell'atto complesso in diritto amministrativo*. Florencia: Felice Le Monnier.
- Estévez Gómez, C. (2010). El ámbito objetivo de la negociación colectiva en las Administraciones públicas. En R. Escudero Rodríguez (coord.). *Observatorio de la negociación colectiva. Empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización*. Madrid: Ediciones Cinca.
- Fabregat Monfort, G. (2016). *Introducción al derecho laboral en el empleo público*. Albacete: Bomarzo.
- García Pérez, M. (2011). *El contenido de la negociación colectiva entre administraciones y empleados en régimen laboral*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- Gómez Abelleira, F. J. (1997). *La adhesión al convenio colectivo*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia (EGAP).
- Linde Paniagua, E. (2008). Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público. En E. Linde Paniagua (dir.). *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: Colex S.A.
- Lorente Rivas, A. (2009). *Las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo* [tesis doctoral]. Universidad de Granada.
- Marín Alonso, I. (1999). *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional en la Administración pública. Los acuerdos mixtos*. Granada: Comares.
- Mauri Majós, J. (2021a). *Libertad sindical y negociación colectiva. Peculiaridades de su ejercicio en el estatuto del personal funcionario*. Barcelona: CEMICAL – Diputación de Barcelona.
- (2021b). Negociación colectiva y sindicalismo en el empleo público. En J. Cantero Martínez (coord.). *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (pp. 447-466). Madrid: INAP.

Olarte Encabo, S. (1995). *El convenio colectivo por adhesión. Régimen jurídico-positivo.* Madrid: Civitas.

Rodríguez Ramos, M.^a J. (2009). Derechos colectivos de los empleados públicos. En F. A. Castillo Blanco (dir.). *Manual del Empleo Público*. Madrid: IUSTEL

Roqueta Buj, R. (2013). *Negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones locales.* Granada: CEMCI.

— (2021). Negociación colectiva y sindicalismo en el empleo público. Potestades de organización y negociación colectiva en el sector público. *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (pp. 467-484). Madrid: INAP.

Viver i Pi-Sunyer, C. (1989). *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel.