

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2018/2019
Convocatoria: Septiembre

EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978, Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

[The right to collective bargaining in the spanish Constitution, and its legislative development in the Basic Statute of Public Employees].

Realizado por el alumno/a D. Crístofer Gil García.

Tutorizado por el Profesor/a D. Antonio Marcelo Dominguez Vila.

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.

Área de conocimiento: Derecho Constitucional.



ABSTRACT

The present work, has the object of the study of the right to collective bargaining gathered in the article 37.1 of the Spanish Constitution which, in turn, is related to the articles 28.1, 7, or 103.3. Also, the evolution of this right linked to the development of Labor law during the 20th century is analyzed, and how it has finally been regulated in the Spanish legal system, taking into account both legislation and the jurisprudence.

Collective bargaining is the process of negotiating the terms of employment between an employer, or group of employers, and a group of workers. The right of public employees to bargain their working conditions has historically been denied, however, the recognition of the right to trade union freedom of civil servants and the end of the traditional public function model, has allowed the entry of collective rights in the public sector.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo, tiene por objeto el estudio del derecho a la negociación colectiva recogido en el artículo 37.1 de la Constitución española que, a su vez, se relaciona con los artículos 28.1, 7 o 103.3. Además, se analiza la evolución de este derecho vinculado al desarrollo del Derecho del Trabajo a lo largo del siglo XX, y como finalmente ha sido regulado en el ordenamiento jurídico español, teniendo en cuenta tanto la legislación como la jurisprudencia.

La negociación colectiva es el proceso de negociación de las condiciones de empleo entre un empleador, o un grupo de empleadores, y un grupo de trabajadores. El derecho de los funcionarios públicos a la negociación de sus condiciones de trabajo ha sido históricamente negado, sin embargo, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical de los funcionarios y el fin del modelo de función pública tradicional, ha posibilitado la entrada de derechos colectivos en el sector público.



Introducción.....	4
I. El conflicto social base del Derecho del Trabajo.....	6
1. El trabajo ajeno en las sociedades preindustriales.....	6
2. La revolución burguesa.....	7
3. La revolución industrial y la crisis del Estado liberal.....	8
II. La intervención del Estado: legislación obrera, Derecho Obrero, y Derecho del Trabajo.....	10
1. La evolución del Derecho del Trabajo hasta la Constitución de 1978.....	11
2. El sistema de relaciones de trabajo de la Constitución de 1978.....	11
III. La negociación colectiva laboral.....	13
1. La negociación colectiva laboral en la Constitución de 1978.....	14
1.1. Función garantizadora de la ley.....	15
1.2. La naturaleza y carácter del derecho a la negociación colectiva.....	16
1.3. Sujetos negociadores.....	16
2. El Convenio colectivo.....	17
IV. La negociación colectiva en la función pública.....	20
1. El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Constitución de 1978.....	21
2. El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos: ¿Derecho constitucional o de origen legal?.....	21
3. Posturas doctrinales.....	22
3.1. La aplicación del artículo 37.1 de la C.E. a los funcionarios públicos...	22
3.2. La negociación colectiva de los funcionarios públicos en el artículo 28.1 de la C.E.....	23



3.2.1. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre contenido esencial del artículo 28.1 de la C.E.....	23
3.3. Las peculiaridades de los artículos 28.1 y 103.3 de la C.E.....	25
4. Sentencias del Tribunal Constitucional que expresamente se refieren a la negociación colectiva de los funcionarios públicos.....	26
V. Desarrollo legislativo de la negociación colectiva de los funcionarios públicos.....	28
1. El Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público..	30
1.1. Principios generales de la negociación colectiva de los funcionarios públicos.....	31
1.2. Estructura de la negociación colectiva.....	32
1.2.1. La Mesa General interadministrativa.....	33
1.2.2. Administración General del Estado.....	34
1.2.3. La Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración local.....	34
1.3. Sujetos negociadores.....	35
1.4. El procedimiento de negociación.....	38
1.5. Los Acuerdos y Pactos.....	44
1.5.1. La aprobación de los Pactos y Acuerdos.....	45
1.5.2. La desaprobarción del Acuerdo.....	46
1.6. Legislación de "crisis": artículos 38.10 y 32.2 de la LEBEP.....	47
VI. Conclusiones.....	48
Bibliografía.	



Introducción.

El derecho a la negociación colectiva, comprende el proceso de diálogo entre los trabajadores organizados y un empleador, o grupo de empleadores, para la consecución de un eventual acuerdo regulador de las condiciones y/o relaciones de trabajo. Precisa para su ejercicio del reconocimiento de la autonomía colectiva como poder normativo de los sujetos negociadores, que les autoriza a autorregular sus relaciones de trabajo a través de un proceso de concesiones recíprocas que en principio debería permitir una regulación equilibrada de las condiciones de empleo. Su desarrollo es concomitante a la consolidación del Derecho del Trabajo durante el siglo XX, así como a la constitucionalización de los derechos laborales, siendo paradigma de un intento histórico de adaptación del sistema liberal-burgués postindustrial a las cambiantes condiciones sociales modernas y contemporáneas.

Es un derecho históricamente vinculado al Derecho del Trabajo, pues tiene como fundamento el conflicto social generado por el trabajo por cuenta ajena. A su vez, depende del reconocimiento institucional de la concepción dialéctica de las relaciones de trabajo, de un modelo democrático de relaciones laborales con el consiguiente reconocimiento del Derecho a la libertad sindical y de la autonomía colectiva, la aceptación del pluralismo social, la disposición al diálogo de los sujetos negociadores, o una mínima descentralización en las decisiones que afectan a la economía y a las relaciones de trabajo. Marco que inspira el sistema de relaciones laborales de la Constitución de 1978, que hace una definición de los sujetos colectivos (arts. 7, 28.1, 22.1), la atribución de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2), o la consideración de la autonomía colectiva y la negociación colectiva (art. 37.1).

En el ámbito público, las condiciones y relaciones de trabajo de los funcionarios han sido fijadas históricamente de forma unilateral por la Administración. Sin embargo, el reconocimiento de la libertad de asociación en la función pública a finales del siglo XIX, el reconocimiento posterior del derecho a libertad sindical de los funcionarios, así



como la entrada de personal laboral dentro del sector, ha propiciado una aproximación entre el servidor público y el resto de trabajadores que ha posibilitado la entrada del derecho a la negociación colectiva en este ámbito.

Este trabajo tiene por objeto el estudio de la negociación colectiva, desde su fundamento como institución nacida para la integración o juridificación del conflicto social estructural del Derecho del Trabajo, hasta su reconocimiento en la Constitución de 1978, con la interpretación doctrinal del Tribunal Constitucional de todo un bloque constitucional sindical (arts. 7, 28, 37.1, 103) que comprende tanto al personal laboral como funcionario. El trabajo se centra especialmente en los funcionarios públicos, dada la reticencia histórica al reconocimiento de derechos colectivos en este sector. Veremos como la Constitución de 1978 se manifiesta en términos ambiguos al respecto, quizás por la escasa tradición y todavía en proceso de consolidación de los derechos colectivos en el ámbito público. Progresividad que también se aprecia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como en el desarrollo legislativo del derecho a la libertad sindical de los funcionarios: partiendo de las ambigüedades de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y de la Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, hasta el actual desarrollo legislativo del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, del cual se hace un sucinto desarrollo.



I. El conflicto social base del Derecho del Trabajo.

La prestación de trabajo productivo por cuenta ajena, como forma histórica ineludible de subsistencia de la inmensa mayoría de la población en un determinado sistema económico, ha sido siempre una fuente de disputa y contradicción en los distintos tipos de sociedades. Es el Derecho el encargado de canalizar dichas tensiones, en concomitancia con el conjunto de intereses y valores dominantes en un momento dado. El derecho a la negociación colectiva, es una manifestación del desarrollo del Derecho del Trabajo durante el siglo XX, teniendo como fundamento el conflicto social base de esta rama del Derecho, por lo que es conveniente hacer un breve repaso por el tratamiento de la siempre conflictiva prestación de trabajo por cuenta ajena, desde la regulación de las sociedades preindustriales, hasta el nacimiento del Derecho del Trabajo como cuerpo normativo diferenciado.

1. El trabajo ajeno en las sociedades preindustriales.

En la Edad Antigua, la productividad del sistema se asentaba en el trabajo prestado en régimen de esclavitud, articulado a través de un título jurídico de derecho real de propiedad, donde una persona (dueño o amo) ostentaba frente a otra (el esclavo), facultades de disposición para forzarlo a trabajar, y para despojarle del resultado o fruto de este. Cabe decir que la esclavitud como "estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos"¹, aún siendo paradigma de la Edad Antigua, no es exclusivo de esta etapa histórica, manifestándose también en la Edad Moderna o Contemporánea, vinculado sobre todo al fenómeno colonial.

Durante los siglos X y XIV, se articuló un tipo de trabajo ajeno prestado en régimen de servidumbre, conocido como el feudalismo. Al igual que en el régimen de esclavitud, se trataba un trabajo forzoso, pero esta vez no se basaba en la propiedad de la mano de

¹ Convención sobre la Esclavitud , 25 de septiembre de 1926, artículo 1.1.



obra, sino en el dominio del siervo a través de los derechos señoriales. En el feudalismo, el siervo (persona perteneciente al pueblo llano) no podía disponer de la tierra, viéndose obligado a prestar servicios al señor feudal y a entregarle una parte del fruto de su trabajo. Si bien no de forma tan explícita como en la esclavitud, la voluntad del siervo también era ignorada, pues este no podía dejar la tierra del señor feudal sin la autorización de este. A partir del siglo XI, comenzaría a coexistir con el dominante régimen feudal del campo, un tipo de trabajo surgido en la sociedad urbana medieval, que se empieza a clasificar como trabajo libre². Se trata del régimen gremial, sujeto a títulos de derecho corporativo, donde la mano de obra quedaba subordinada a las normas reguladoras de las condiciones de trabajo y producción fijadas por la corporación gremial.

2. La revolución burguesa.

Avanzado el siglo XVIII, la burguesía como grupo social desarrollado durante la Edad Media, fue capaz de hacer hegemónicos sus productos culturales e ideológicos a partir del acceso violento al poder político, constituyéndose en la clase social dominante en perjuicio de la monarquía absoluta. Nace una nueva concepción del estado, el Estado liberal, implementándose el liberalismo como producto ideológico desde el plano político (el Estado soberano, el constitucionalismo, los derechos individuales, la democracia, el parlamentarismo, la separación de poderes), económico (el libre mercado, la abstención del Estado en la economía), o jurídico (la autonomía de la voluntad a través del contrato); y el capitalismo como sistema de producción que se vertebra en base a la propiedad privada de los medios de producción. En este contexto manan los nuevos antagonistas sociales: por un lado, los nuevos trabajadores asalariados -clase obrera o proletariado-, que reproduciendo la necesidad histórica del trabajo como forma de subsistencia, dependen de la venta de su mano de obra para

² Martín Valverde, Antonio; Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, Fermín; García Murcia, Joaquín; "Derecho del Trabajo", 26ª Ed., Tecnos, 2017, p. 61.



vivir; y por otro lado, los empresarios o capitalistas -la burguesía-, detentores de los medios de producción.

Es con este desarrollo histórico del conflicto social y de los distintos antagonistas sociales, expuestos sucintamente, donde reside el germen del Derecho del Trabajo y de los derechos colectivos e individuales resultantes, con la concurrencia de varios procesos históricos, cuya amalgama, ha desencadenado el nacimiento de esta rama del Derecho tal y como la conocemos hoy. Como hemos visto, la realización de trabajo por cuenta ajena siempre ha sido conflictivo y antagónico, con la contraposición de intereses ya sea de amos frente a esclavos, o de señores frente a siervos. Con el desarrollo del capitalismo como sistema de producción, se constituyen los nuevos antagonistas sociales, germinando el particular conflicto social entre el trabajo asalariado y el capital, es decir, entre quienes ejercen algún tipo de dominio sobre los medios de producción, y quienes aportan de forma exclusiva su trabajo dependiente. Este nuevo contexto desarrolla una serie de problemas derivados de las nuevas relaciones de trabajo surgidas con el liberalismo económico y el desarrollo del sistema capitalista, es la llamada cuestión social³ del Derecho del Trabajo, de la cual emana la estructura normativa de este derecho, cuya razón histórica, como veremos, es la juridificación e integración de este conflicto.

3. La revolución industrial y la crisis del Estado liberal.

La primera revolución industrial -s. XVIII a XIX-, con el conjunto de cambios introducidos por el factor técnico y las innovaciones tecnológicas, transformaría la producción del sistema capitalista, y por consiguiente, las relaciones sociales resultantes. Se pasaría de una fase aún primaria en la producción, a otra fase basada en la productividad a gran escala de las fabricas. En consecuencia, se produciría un aumento de esta nunca visto hasta entonces, con el crecimiento de las ciudades debido

³ Ramos Vázquez, Isabel; Camocho Cantudo, Miguel Ángel; "Introducción jurídica a la historia de las relaciones de trabajo"; 1ª Ed., Dykinson, p. 109.



al éxodo rural, y con el crecimiento del comercio nacional e internacional, contribuyendo a su vez a un gran crecimiento demográfico.

Sin embargo, en esta fase inicial del liberalismo y la industrialización, la cuestión social estaría presidida por la explotación de la fuerza de trabajo, pues la concentración económica de los patronos y la construcción liberal de la autonomía de la voluntad, convertiría al contrato de trabajo formalmente formulado bajo la igualdad de las partes, en un contrato de adhesión de facto, donde el trabajador se limitaba a aceptar las condiciones contractuales impuestas unilateralmente por el empresario. El desarrollo técnico, con la maquinización de la producción y la consiguiente destrucción de empleo, generaría un excedente en la oferta de trabajo, con una mano de obra desprovista a la explotación, ya que la demanda de trabajo se hallaba bajo el control del empresariado. Demanda que a su vez era menor, dadas las innovaciones tecnológicas que traería la industrialización, traduciéndose ambas variables en la disposición unilateral de las condiciones de trabajo a la baja por la parte empresarial, a sabiendas que estas serían aceptadas en una rebotante oferta de trabajo. Todo ello amparado por las leyes del mercado, y por una igualdad formal en la negociación de las condiciones de trabajo en los contratos, que quedaba vacía de contenido en la realidad.

Las consecuencias prácticas resultarían terribles: amplias jornadas laborales, el régimen del *truck*⁴, salarios de miseria cuantificados a la exclusiva subsistencia y reproducción de la mano de obra, condiciones trabajo insalubres y nocivas, la explotación cualificada del trabajo infantil y de la mujer, etc. Todo ello, unido a la proscripción de organizaciones de defensa colectiva de los trabajadores (recordamos que el liberalismo político y económico rechazaban cualquier instancia intermedia entre el individuo y el Estado), devendría en el nacimiento de un agente social histórico como es el movimiento obrero, y en la intervención de los Estados.

⁴ Carlos Palomeque López, Manuel; Alvarez de la Rosa, Manuel; "Derecho del Trabajo", 25ªEd, Ramón Areces, p. 49.



II. La intervención del Estado: legislación obrera, Derecho Obrero, y Derecho del Trabajo.

La autoconciencia de la clase obrera o el proletariado, como clase trabajadora asalariada moderna dependiente de la venta de su fuerza de trabajo, posibilitaría una resistencia consiente a través de la fundación de partidos obreros y sindicatos que afrontarían la vertiente política y económica del sistema capitalista. Como respuesta defensiva del Estado liberal, surge la legislación obrera⁵, que opera en un primer momento sobre aquellos aspectos que hacían más visible las condiciones de explotación de los trabajadores: Ley de 1873 sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños menores; Ley de 1878 sobre trabajos peligrosos de los niños; Ley de 1900 sobre las condiciones de trabajo de mujeres y menores; Ley de 1904 de descanso dominical.

El tránsito hacia un Derecho obrero vendría de la mano de la expansión de la legislación obrera, reforzándose el intervencionismo de los Estados con la internacionalización de la legislación laboral a través de la creación en 1919 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la construcción doctrinal de esta disciplina jurídica. El nacimiento del Derecho del Trabajo, como cuerpo normativo diferenciado regulador de las relaciones de trabajo, se produce en Europa en los años que sucederían a la Primera Guerra Mundial. En España, este tránsito histórico tiene lugar a partir de la Segunda República (1931-1936), con la constitucionalización por primera vez de los derechos laborales en la Constitución de 1931. Es aquí donde se produce por primera vez en nuestra historia constitucional, el reconocimiento de la libertad sindical (artículo 39), derecho fundamental esencial para el desarrollo del derecho a la negociación colectiva.

⁵ Carlos Palomeque López, Manuel; Alvarez de la Rosa, Manuel; "Derecho del Trabajo", 25ªEd, Ramón Areces, p. 54.



1. La evolución del Derecho del Trabajo hasta la Constitución de 1978.

La evolución del ordenamiento laboral español ha estado marcado por la sucesión de regímenes políticos. Tras la guerra civil (1936-1939), la dictadura franquista (1939-1975) articuló un modelo de relaciones de trabajo bajo la concepción armonizadora y comunitaria de las mismas, con una valoración negativa del conflicto social. El Estado asume el monopolio en la regulación laboral (Declaración III.4, Fuero del trabajo de 1938), proscribiendo todas aquellas "asociaciones creadas para defender o representar total o parcialmente intereses económicos o de clase" (art. 2 de la Ley de 26 de enero de 1940), y tipificando penalmente la autotutela colectiva de los trabajadores (Declaración XI.1, Fuero del Trabajo de 1938). Se suprime la libertad sindical y el sindicalismo de clase, sustituyéndose las instituciones de derecho colectivo del trabajo de la Segunda República, por un sistema de sindicación obligatoria para todos los trabajadores y empresarios a través de un organismo corporativo de carácter público ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado (el sindicato vertical). Se rechaza el concepto de sindicato como organización obrera asociada a la idea del conflicto de intereses entre el capital y el trabajo asalariado, y se desarticula el movimiento obrero a través de la ilegalización de las agrupaciones políticas y sociales opuestas al régimen, quedando el operativo de estas en la clandestinidad.

Es a partir de finales de los años cincuenta, cuando se aprecia una cierta apertura en el reconocimiento de los fenómenos colectivos. Aparecen los convenios colectivos sindicales de las representaciones corporativas de trabajadores y empresarios establecidas en el seno de los sindicatos verticales (Ley de 24 de abril de 1958). Se trataba de una negociación colectiva desvirtuada por la inexistente autonomía de los sujetos negociadores, ya que la eficacia normativa del convenio dependía de la aprobación de la Administración. El ámbito de estos convenios era la mejora de las condiciones fijadas en los reglamentos y ordenanzas, donde el convenio ocupaba una posición subordinada. Se añade además, una cierta tolerancia del régimen a los conflictos colectivos (Decreto Ley 5/1975 de 22 de mayo). Sin embargo, esta reticente



apertura no incidiría en las bases o principios inspiradores de la ordenación del trabajo de la dictadura.

2. El sistema de relaciones de trabajo de la Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 (C.E.) recupera y refuerza el derecho colectivo del trabajo, con la sustitución del sindicalismo vertical, por un sindicalismo plural, democrático y de clase, y con el reconocimiento expreso de la autonomía colectiva, rompiendo de esta manera con el régimen precedente. Estos cambios ya fueron anticipados por el legislador mediante la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, y el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que reconoce el derecho de huelga además de revisar las reglas del despido y de la negociación colectiva. Todo ello bajo "un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (art. 1.1 C.E.). Artículo 1.1 de la Constitución española, que institucionaliza expresamente la idea del Estado Social, como moderno intento de adaptación del sistema tradicional liberal-burgués a las condiciones sociales postindustrial⁶.

El sistema constitucional de relaciones de trabajo recupera la concepción dialéctica de las relaciones de trabajo, con el consiguiente reconocimiento de los sindicatos de trabajadores para la "defensa y promoción de los intereses sociales que le son propios" (arts. 7 y 28.1 C.E.), y las asociaciones empresariales constituidas a partir del ejercicio del derecho de asociación (arts. 7 y 22.1 C.E.). Se articula constitucionalmente los derechos de conflicto colectivo, con el reconocimiento del derecho de huelga de los trabajadores "para la defensa de sus intereses" (art. 28.2 C.E.), así como el derecho genérico de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 C.E.). Por otro lado, se constitucionaliza la autonomía colectiva como poder de

⁶ Sánchez Ferriz, Remedio; "El Estado Constitucional. Configuración Histórica y Jurídica. Organización Funcional", Tirant lo Blanch, 2009, p. 121.



autorregulación de las condiciones de trabajo por parte de los representantes de los trabajadores y empresarios (art. 37.1 C.E.), constituyendo a diferencia del modelo franquista, un repliegue y transformación en la intervención reguladora por parte del Estado, pues ya no regularía directamente las condiciones a las que han de ajustarse las relaciones de trabajo -que corresponde a la autonomía colectiva-, sino que se ceñiría al desarrollo legislativo con la promoción de los derechos y libertades reconocidos en la Carta Magna.

Proceso normativo que quedaría colmado con la ratificación por España de los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas (1966), así como de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

III. La negociación colectiva laboral.

En sus orígenes, la negociación colectiva laboral actuó como instrumento para fijar tarifas salariales mínimas, ampliando a partir de ahí su ámbito material, expandiéndose tanto a las relaciones colectivas de trabajo, como a decisiones empresariales con repercusiones laborales (STS 3149/1994 de 3 de mayo, respecto a la determinación de las fechas de disfrute de vacaciones; STSJ ICAN 2123/2014, respecto del traslado de un centro de trabajo). Esto se explica por la función fundamental de esta figura jurídica, que es el de compensar las debilidades o la situación de vulnerabilidad del trabajador en el mercado de trabajo respecto a la relación contractual con el empleador.

En la historia de nuestro ordenamiento jurídico laboral, dado el papel que en los inicios tomaban los sindicatos de confrontación con el sistema, la negociación colectiva ha tenido poco peso. Durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), se instauró un modelo de negociación colectiva corporativa a través del Real Decreto Ley de 27 de noviembre de 1926, estableciéndose a dichos efectos unos Comités paritarios de representación conjunta de trabajadores y empresarios, estando presididas por persona propuesta por el Gobernador civil y nombrado por el Ministro de trabajo. Estos tenían como objetivo fijar "las condiciones de reglamentación del trabajo" que servían de base



al contrato de trabajo, así como prevenir los conflictos y diferencias individuales y colectivas entre patronos y obreros. Los acuerdos tomados carecían de eficacia directa y requería de la aprobación expresa de la Administración, contando el Ministerio de trabajo con una amplia discrecionalidad para suspender lo acordado (art. 43 del RDL). Respecto a la posibilidad de negociación en el ámbito de la Administración pública, esta quedaba vedada (art. 57 del RDL). Ya en la Segunda República, se articuló una negociación colectiva protagonizada por los jurados mixtos. Los jurados mixtos tenían por objeto determinar las condiciones generales de reglamentación del trabajo, prevenir los "conflictos entre capital y trabajo", o inspeccionar el cumplimiento de la ley y de lo acordado. De la misma manera, quedaba rechazada la posible negociación en el sector público (art. 104, Ley de Jurados Mixtos 1931). Como ya se hizo referencia, durante el franquismo se articuló una negociación corporativa en el seno de los sindicatos verticales (Ley de 24 de abril de 1958), cuyo resultado dependía de la aprobación de la Administración.

1. La negociación colectiva laboral en la Constitución de 1978.

La Constitución consagra la autonomía colectiva con la mención expresa del derecho a la negociación colectiva en el artículo 37.1, disponiendo que: "La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios". De esta manera, se reconoce desde la propia Carta Magna el poder de autorregulación de los agentes sociales, así como el respeto de los poderes públicos a su espacio normativo.

Este artículo se enmarca en la sección segunda, Capítulo Segundo, título primero, de la Constitución de 1978 ("De los derechos y deberes de los ciudadanos"). La garantía de los derechos cívicos laborales cuentan con las garantías constitucionales del artículo 53.1 de la C.E.: vinculando a los poderes públicos, estando sometidos al principio de reserva de ley, y siendo tutelados a través del recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, como veremos a lo largo de este trabajo, jurisprudencial y legamente se



establece un vínculo entre la negociación colectiva y la actividad sindical, llevando a un engarce con el derecho fundamental del artículo 28.1 de la C.E. (artículo 2.2 d, Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; STC 238/2005, FJ. 2). Por consiguiente, un eventual ataque al derecho a la negociación colectiva, puede traducirse como la conculcación del derecho a la libertad sindical, posibilitando la entrada al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional del artículo 53.2 de la C.E (STC 73/1984 de 27 de junio, FJ. 4).

Son varias las cuestiones que se extraen de la literalidad del artículo 37.1 de la C.E.: se identifica la función de la Ley como garantía del derecho a la negociación colectiva y de la efectividad de su resultado; a través de la expresión "laboral" se expone sucintamente la naturaleza y el carácter del derecho a la negociación colectiva; se identifican los agentes negociadores; y el resultado de la negociación a través del convenio colectivo. Este es el contenido esencial constitucionalmente definido, que debe respetar en todo caso el legislador ordinario (art. 53.1 CE).

1.1. Función garantizadora de la ley.

El mandato del artículo 37.1 de la C.E., bajo la rúbrica "La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral (...) así como la fuerza vinculante de los convenios", supone la entrada a la intervención legislativa y los instrumentos coercitivos del Estado en aras de hacer valer tanto el ejercicio del derecho a la negociación colectiva como el resultado de esta, siempre respetando el contenido esencial de este derecho (art. 53.1 C.E.). En cumplimiento de este mandato, el legislador se ocupó de regular el derecho a la negociación colectiva laboral en la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, título tercero "De la negociación colectiva y de los convenios colectivos", entre los artículos que van desde el 82 al 92. Este título ha experimentado profundas modificaciones, desembocando en la actual regulación vigente en el 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 (TRLET).



1.2. La naturaleza y carácter del derecho a la negociación colectiva.

El sentido del calificativo laboral que acompaña a la negociación colectiva en el artículo 37.1 de la C.E., en opinión más extendida, juega un papel delimitador del contenido propio del convenio colectivo. Del desarrollo legislativo (art. 85.1 TRLET) se extrae que tal contenido laboral no se debe interpretar de forma restrictiva, sino todo lo contrario, se trata de un término con un contenido amplio que recuerda la vinculación del derecho a la negociación colectiva con la relación de trabajo asalariado. En todo caso, cabe comprender dentro del contenido propio del convenio colectivo, las condiciones de trabajo y de empleo, las relaciones colectivas dentro del sistema de relaciones laborales, la organización del trabajo, y la protección social complementaria⁷.

1.3. Sujetos negociadores.

La Constitución determina bajo una formulación amplia, quienes son los agentes negociadores: "representantes de trabajadores y empresarios". A pesar de la vinculación del artículo 37.1 con el artículo 28.1 de la C.E., no existe exclusividad sindical para la representación de los trabajadores. Sin embargo, si tienen los sindicatos legitimidad desde la propia constitución para negociar convenios colectivos, por lo que negarse a los sindicatos tal legitimidad, vulneraría el derecho a la libertad sindical. El legislador tiene de nuevo margen de actuación para determinar quiénes son los concretos representantes y el grado de representación de estos -reiterando el respeto a la negociación colectiva de los sindicatos-. Por un lado, la ley se decanta por dotar de capacidad para negociar a las organizaciones sindicales y a los representantes unitarios; y por otro lado, al empresario individual y a las asociaciones empresariales. Se excluye de esta capacidad a los Colegios Profesionales, y a las entidades asociativas constituidas al amparo de la legislación común de asociaciones (STS 9464/2002). Y es que la ley debe recurrir a los representantes de base asociativa como son los sindicatos, pero también podría capacitar

⁷ Martín Valverde, Antonio; Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, Fermín; García Murcia, Joaquín; "Derecho del Trabajo", 26ª Ed., Tecnos, 2017, p. 320.



a otros sujetos colectivos creados por ley. Esto último es lo que hace el TRLET cuando crea un tipo de representación de los trabajadores (la unitaria), con la facultad de negociar en los estrictos términos legales, quedando por tanto relegado a la negociación de convenios colectivos estatutarios.

2. El Convenio colectivo.

Epígrafe aparte merece el estudio del convenio colectivo. El convenio colectivo es el acuerdo libremente pactado entre los representantes de los trabajadores y empresarios por medio del cual regulan sus relaciones recíprocas, siendo el resultado principal de la negociación colectiva, y expresión de la autonomía colectiva.

El convenio colectivo se elabora conforme a mecanismos contractuales entre sujetos privados, sin embargo, en concomitancia con el sentido de la autonomía colectiva, tiene vocación normativa. Doctrinalmente se ha advertido de esta naturaleza híbrida del convenio colectivo como contrato y ley, como pacto privado con voluntad de alcanzar condición de norma jurídica⁸. Las posiciones doctrinales se han polarizado en base a esto, pudiendo discernirse entre aquellas tesis contractualistas, que se apoyan en que el convenio alcanzado nace del acuerdo entre sujetos privados, y las tesis normativistas, que le atribuyen la condición de norma de Derecho objetivo.

Los instrumentos para dotar de eficacia a los convenios, son fundamentalmente dos: la eficacia a través de la técnica contractual, o a través de la consideración normativa de lo pactado (eficacia personal limitada, o eficacia personal general respectivamente). La primera supone la conversión de lo pactado en un contrato privado, sin embargo, para que el pacto despliegue su inderogabilidad, sería preciso dotarle de una función normativa como sistema suficiente para garantizar la aplicación individual de los convenios colectivos.

⁸ Cruz Villalón, Jesús; "Compendio de Derecho del Trabajo", 10ª Ed, Tecnos, p. 510.



La elección por una u otra clase de eficacia personal ha sido una decisión legislativa, considerándose que no hay una opción constitucional por una u otra forma de eficacia. Por consiguiente, en nuestro ordenamiento jurídico la atribución de fuerza normativa a los convenios se condiciona al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, cualidad de los convenios colectivos negociados en virtud de las disposiciones del TRLET (los llamados convenios colectivos estatutarios, artículos 3 y 82 del TRLET). Estos despliegan las consecuencias propias de los actos normativos, como pueden ser: la ignorancia del convenio no justifica su incumplimiento; sus derechos son irrenunciables; es recurrible como infracción de las normas del ordenamiento jurídico en casación (art. 207.e, Ley reguladora de la jurisdicción social); pueden ser objeto de expediente sancionador por la Inspección de trabajo (art. 5.1 Real Decreto Legislativo 5/2000); se someten al principio de publicidad, a la máxima *iura novit curia*⁹, etc. Este tipo de convenio goza de eficacia personal general o *erga omnes* (82.3 TRLET), ya que los sujetos negociadores son depositarios de la representatividad que hace posible que lo pactado se aplique a la totalidad de los trabajadores y empresarios inmerso en su ámbito (sin perjuicio de la existencia de cláusulas justificadas [STC 136/1987 de 22 de julio] que excluyan la aplicación del convenio respecto a determinados grupos de empleados), y es fruto de una negociación regulada por ley, logrando así la eficacia de norma jurídica (STC 151/1994, FJ. 2). Los agentes negociadores obtienen en la negociación colectiva estatutaria un plus representativo, pues ejercen una representación legal corporativa del conjunto del grupo social al que pretenden tutelar, siendo esta representación *erga omnes* de origen legal, y por tanto está condicionada al cumplimiento de los requisitos legales.

Respecto a los requisitos, estos se encuentran regulados en el título III del TRLET, donde se establece un procedimiento reglado de negociación, la regla de la escritura y la intervención de los poderes públicos para el depósito y la publicación. Requisitos que se articulan para lograr la eficacia personal general, es decir, para que afecten a todos los

⁹STC 151/1994, 23 de Mayo, FJ. 2.



trabajadores y empresarios de su ámbito funcional y territorial. Con la eficacia normativa, los convenios estatutarios despliegan automaticidad, es decir, se aplica automáticamente como una ley, e inderogabilidad, de manera que los contratos de trabajo no puede alterar las condiciones del convenio. De esta manera, se blinda la eficacia del convenio colectivo a la autonomía individual, pero al mismo tiempo, se incardina en el sistema de fuentes laborales de forma subordinada a la Ley, no siendo inmunes ante una eventual ley posterior que se oponga al contenido de un convenio colectivo (STC 215/2005).

Por otro lado, el derecho a la negociación colectiva emana directamente del artículo 37.1 de la Constitución, no necesitando, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional¹⁰, del complemento de una ley para su ejercicio. La estrecha relación entre el derecho a la negociación colectiva y la libertad sindical, conduce a que la fuerza vinculante de lo pactado forme parte de la actividad sindical consagrada constitucionalmente (art. 28.1 C.E.), predicándose tanto de los convenios colectivos estatutarios como de los extraestatutarios. De esta doctrina, se abre la puerta al ejercicio de una negociación colectiva al margen del TRLET, apoyándose directamente en el artículo 37.1 de la C.E. Estos son los denominados convenios extraestatutarios, reconocidos expresamente por la jurisprudencia constitucional¹¹. A estos convenios se le atribuye una eficacia personal limitada, desplegando la fuerza vinculante entre quienes están representados por las partes negociadoras a través del vínculo de afiliación o asociación, así como los que se adhieran, siendo para estos inderogable (SSTC 108/1989, 121/2001). Estos se someten a la Constitución y a las reglas sobre los contratos del Código Civil (STS 7201/1996 de 14 de diciembre), no pudiendo regular cuestiones que afecten a la totalidad de los trabajadores de su ámbito (STS 4711/2007 de 6 de junio; STS 5666/2012 de 11 de julio), ni han de mantenerse las condiciones pactadas más allá del tiempo fijado para su vigencia (STS 291/1999 de 25 de enero). A

¹⁰ STC 58/1985, de 30 de abril, FJ. 3; STC 73/1984, de 11 de julio, FJ. 2.

¹¹ STC 108/1989, de 9 de junio, FJ. 2; STC 121/2001, de 10 de abril, FJ. 5.



su vez, son derogados por otro convenio estatutario en la medida en que regulen los mismos contenidos. Este tipo de convenios pueden generar multiplicidad de regímenes jurídicos dentro del mismo ámbito funcional y territorial, o incluso dentro de la misma empresa. Esto ha sido avalado jurisprudencialmente, al declararse que no es contrario a la norma de igualdad de trato ni al derecho de libertad sindical (STC 108/1989 de 8 de junio).

IV. La negociación colectiva en la función pública.

El reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en la función pública, parte del necesario reconocimiento de la libertad sindical de los funcionarios públicos. A finales del siglo XIX, se empezaría a reconocer la libertad de asociación en la función pública, trayendo consigo un importante movimiento asociativo funcional. Por entonces las diferencias con el sector laboral eran claras, contando los funcionarios con un tratamiento jurídico diferenciado con la Ley de Bases de funcionarios civiles de 1918. Tal diferenciación se reiteraría en la propia Constitución de 1931 de la Segunda República, separándose el asocianismo funcional (art. 41) del asocianismo sindical (art.39), excluyéndose legalmente a los funcionarios de la legislación ordinaria reguladora de los sindicatos en el ámbito laboral. Durante la dictadura franquista, los funcionarios además de ser excluidos del sindicalismo oficial, también se verían mermados en su derecho de libertad de asociación. No es hasta la década de los setenta, a través del Decreto 1839/1976 de 16 de junio y el Decreto 1522/1977 de 17 de junio, cuando los funcionarios verían reconocido por primera vez en el ordenamiento jurídico español un tipo de asocianismo sindical que no tendría muchas diferencias respecto al sector laboral. Sin embargo, ello no significaría la implantación de un sistema de negociación colectiva, tan solo se contemplaban formas de participación y consulta que no alterarían la unilateralidad de la Administración pública a la hora de fijar la relación jurídica funcional.



1. El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Constitución de 1978.

Hoy, fruto de la expansión de las actividades de las Administraciones públicas a distintos sectores productivos, esta se integra tanto de personal laboral, como funcional o en régimen jurídico estatutario de Derecho Público. De este modo, y pese a que tradicionalmente las condiciones de trabajo del personal en régimen de derecho administrativo ha sido impuesto unilateralmente por la Administración pública (en contraposición con el personal laboral que tiene un mayor recorrido en cuanto a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo), se ha venido produciendo una aproximación entre las condiciones profesionales del funcionario y la del resto de los trabajadores.

La Constitución Española de 1978 se sitúa ya en esa tendencia contemporánea, al establecer todo un bloque constitucional sindical (arts. 7, 28, 37.1, 103, y 127 CE) que comprende a los funcionarios públicos. Así, y aunque ya veremos que se trata de una cuestión controvertida, en principio podría parecer que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos podría predicarse como derecho reconocido directamente en la C.E.

2. El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos: ¿Derecho constitucional o de origen legal?

La Constitución de 1978 hace referencia a los funcionarios a lo largo de su articulado: al regular los derechos y libertades (arts. 23.3, 26, 28, 35), al ocuparse del Gobierno y la Administración (art. 103.3), y al tratar las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1.18). La relación e interpretación resultante de los artículos, no se ha planteado en términos pacíficos. Y es que el artículo 28.1 de la C.E. reconoce el derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos, lo que podría suponer implícitamente el reconocimiento del derecho de la negociación colectiva, sin embargo, el art. 103.3 establece la reserva de ley en materia funcional, remitiendo ambos artículos al



legislador ordinario a regular las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la libertad sindical.

3. Posturas doctrinales.

De este contexto normativo constitucional, las posturas doctrinales oscilan entre las que sostienen que la Constitución remite a la ley la regulación de la negociación colectiva de los funcionarios, no reconociendo ni impidiendo el reconocimiento de tal derecho, hasta las que sostienen el reconocimiento expreso del derecho a la negociación colectiva en la Carta Magna, ya sea defendiendo la aplicación del art. 37.1 C.E. al empleo público, o apoyándose en el art. 28.1 C.E. como facultad indispensable dentro de la libertad sindical.

3.1. La aplicación del artículo 37.1 de la C.E. a los funcionarios públicos.

La aplicación del artículo 37.1 de la C.E. a los funcionarios públicos se estima conflictivo, en tanto que el artículo utiliza dos expresiones que podrían entrañar problemas acerca de su aplicación al sector público. La primera de las expresiones conflictivas es la de "negociación colectiva laboral". Aquí, se distinguen dos interpretaciones fundamentales al respecto. La primera de ellas, sostiene que la expresión "laboral" es un elemento subjetivo del derecho a la negociación colectiva, de manera que los agentes negociadores deben ser sujetos privados, excluyéndose a la Administración de la negociación. La segunda posición interpretativa, que ya la comentamos, entiende la expresión laboral desde una perspectiva de contenido, es decir, desde un punto de vista objetivo, sosteniendo un contenido amplio del término que englobe todas las cuestiones que afecten a las relaciones de trabajo. Interpretación que se consolidaría en el hecho de que el artículo 37.1 de la C.E., ya hace referencia subjetiva a los agentes negociadores cuando habla de "los representantes de los trabajadores y empresarios". Y he aquí la segunda expresión conflictiva: "los representantes de los trabajadores y empresarios", donde se suele aludir al uso poco técnico del término "trabajadores" que hace la Constitución (apreciable en el uso de los



arts. 7 y 28 de la CE), para decantarse por la inclusión de los funcionarios públicos. Sin embargo, es opinión generalizada la que sostiene que la expresión ha de interpretarse en un sentido estrictamente laboral, refiriéndose a las partes de las relaciones jurídico-laborales, sin que se pueda incluir a los funcionarios y a la administración pública que se relacionan a través de normas administrativas. En este sentido, no sería aplicable el art. 37.2 a los funcionarios¹².

3.2. La negociación colectiva de los funcionarios públicos en el artículo 28.1 de la C.E.

Otro sentido interpretativo lleva a considerar que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos deriva del Derecho a la libertad sindical recogido en el artículo 28.1 de la C.E., formando parte de su contenido esencial. De esta manera, la exclusión de los funcionarios públicos del artículo 37.1 de la CE no debe suponer la negación de aquel derecho, sino tan solo un señalamiento de las diferencias y peculiaridades de la negociación colectiva en la función pública.

3.2.1. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido esencial del artículo 28.1 de la C.E.

Refiriéndose a la negociación colectiva en el ámbito laboral, el Tribunal Constitucional afirma "que por muy detallado y concreto que parezca el enunciado del art. 28.1 de la C.E., a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerársele como exhaustivo o limitativo, sino meramente ejemplificativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de libertad sindical no agota (...) el contenido global o total de dicha libertad" (STC 23/1983, 25 de marzo, FJ. 2º). En este sentido, la STC 70/1982 de 29 de noviembre, añade que "El derecho constitucional de libertad sindical comprende no sólo el derecho de los individuos a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, sino

¹² Roqueta Buj, Remedios; "El Derecho de Negociación Colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público", La Ley, p. 24.



asimismo el derecho a que los sindicatos fundados (...) realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, a las que se puede sin dificultad denominar «contenido esencial» de tal derecho".

En consecuencia, ha sido la propia jurisprudencia constitucional la que ha delimitado el conjunto de derechos enmarcados en el contenido de la libertad sindical. En lo que atañe a la negociación colectiva, el Tribunal Constitucional señala que "al pronunciarse sobre el contenido del derecho fundamental de la libertad sindical, este TC ha declarado ya en numerosas ocasiones que forma parte del mismo el derecho de los sindicatos al ejercicio de las facultades de negociación" integrando así el derecho a la negociación colectiva como "parte esencial del contenido de la libertad sindical" (STC 70/1982, de 29 de noviembre), "dentro de la cual la negociación colectiva constituye sin duda el medio primordial de acción" (STC 73/1984 de 27 de junio, doctrina que se reitera en las SSTC 98/1985 de 29 de julio, 39/1986, de 31 de marzo, 104/1987 de 17 de junio, 9/1988 de 25 de enero). Sentencias que se refieren al ámbito laboral, pero que podrían resultar de aplicación a la función pública, ya que la Constitución reconoce expresamente el derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos (arts. 28.1 y 103.3 C.E.).

Si así fuera, y resultara de aplicación tal doctrina a la libertad sindical de los funcionarios públicos, el derecho a la negociación colectiva de estos devendría directamente del artículo 28.1 de la C.E., en tanto que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical.

Por otro lado, advierte el Tribunal Constitucional que el reconocer el derecho a la negociación colectiva como contenido esencial del Derecho de libertad sindical, no convierte a este último en un derecho fundamental y libertad pública "en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución", aunque ello no impide



que goce de garantías y que vincule a los poderes públicos (SSTC 98/1985 de 29 de julio; STC 118/1983 y 45/1984; 51/1984).

3.3. Las peculiaridades de los artículos 28.1 y 103.3 de la C.E.

Este análisis queda incompleto, si se pasa por alto que el derecho de sindicación en favor de los funcionarios públicos no se somete al régimen sindical común, puesto que la Constitución impone a la ley a través de los artículos 28.1 y 103.3, el regular las "peculiaridades" del ejercicio de su derecho a sindicación (la expresión utilizada en los citados artículos es de carácter imperativo: "regulará").

Estas "peculiaridades" de la libertad sindical, pueden traducirse como la dotación al legislador de la discrecionalidad suficiente como para no reconocer este derecho a los funcionarios públicos, entendiendo que la Constitución ni lo impone ni lo prohíbe. No obstante, esta interpretación parecería ir en contra de la dicción del artículo 28.1 de la C.E. Este artículo emplea tres expresiones que sirven de parámetros interpretativos: excepciones, limitaciones y peculiaridades. Por "excepciones" se entiende la exclusión de la titularidad del derecho a la libertad sindical, y por consiguiente la negación de la negociación colectiva; las "limitaciones", se traducen como la amputación de determinados derechos y facultades integrantes de la libertad sindical -las excepciones y limitaciones constituyen alternativas respecto del ejercicio de la libertad sindical por parte de las Fuerzas o Institutos armados, o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar-; y las "peculiaridades", como la adaptación de este derecho a unas circunstancias concretas, sin que quede vacío de contenido¹³. En este sentido, estas peculiaridades no se puede traducir como la exclusión del derecho a la libertad sindical para los funcionarios públicos, ni siquiera como limitaciones de los derechos propios del contenido esencial de la libertad sindical (arts. 28.1 y 53.1 CE). Así, el ejercicio de la negociación colectiva de los funcionarios públicos tendría que dirigirse a la

¹³ Roqueta Buj, Remedios; "El Derecho de Negociación Colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público", La Ley, p. 32.



adaptación de las especialidades en la prestación de trabajo en la función pública, teniendo a la Administración pública como empleador.

4. Sentencias del Tribunal Constitucional que expresamente se refieren a la negociación colectiva de los funcionarios públicos.

El Tribunal Constitucional, tuvo la temprana oportunidad de manifestarse expresamente sobre el fundamento constitucional de derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos en la STC 57/1982 de 27 de julio. En esta, el tribunal declaró que "Del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva, y menos todavía con efectos vinculantes, porque no existe un racional nexo causal que conduzca con exclusividad a aquellas consecuencias al no ser obligado en lógica y en Derecho que, de la agrupación de los funcionarios en defensa de sus intereses, derive como única solución el celebrar un convenio obligatorio". De esta sentencia, que se pronuncia ya expresamente sobre el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, no podría fundamentarse el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos ni en el artículo 37.1, ni en el artículo 28.1 de la C.E. Aquí, se considera el derecho de negociación colectiva de manera autónoma, desgajado del derecho de libertad sindical, chocando con la doctrina mantenida por el mismo Tribunal sobre el contenido esencial de la libertad sindical en el ámbito laboral.

Ahora bien, como han advertido varios autores¹⁴, estas conclusiones deben ser ponderadas en su contexto, sin perjuicio que sea doctrina perfectamente válida. Y es que, entre otros factores que se pueden traer, esta sentencia fallaba resolviendo un conflicto de competencia planteado por el Presidente del Gobierno que impugnaba un Decreto del Gobierno Vasco sobre regulación colectiva de condiciones de trabajo en la

¹⁴ Roqueta Buj, Remedios; "El Derecho de Negociación Colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público", La Ley, p. 42. García Blasco, Juan (Director); "La Negociación Colectiva en el Sector Público. Informe y Estudios Relaciones Laborales", 2019, Gobierno de España Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, p.40.



Administración Local, que reconocía el derecho a la negociación colectiva de forma indiferenciada tanto a aquellos empleados sometidos al Derecho laboral, como los sujetos al Derecho Administrativo. De esta manera, la sentencia podría estar contaminada por la determinación del ente que tiene competencia para su regulación. Por otro lado, los Convenios núm. 151 y 154 no habían sido ratificados por España (siendo de indudable influencia posteriormente), y la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de la libertad sindical se desarrolla en su mayoría tras esta sentencia (no es hasta la STC 73/1984 cuando el TC configura expresamente el derecho de negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical).

Esta sentencia no supone tampoco la prohibición de reconocer el derecho a la negociación colectiva a los funcionarios públicos por inconstitucional, sino que cabe tal reconocimiento por el legislador ordinario, pareciendo adoptar esa posición doctrinal que sostenía que la Constitución ni impone ni prohíbe el ejercicio de la negociación colectiva en el ámbito público.

Sentencias más recientes, como la STC 224/2000 de 2 de octubre, establece que "aun cuando el ejercicio del derecho de libertad sindical en el ámbito funcional admite constitucionalmente una modulación que atienda a las peculiaridades propias de aquél, y que del reconocimiento de su titularidad a los funcionarios no deriva como consecuencia necesaria el derecho a la negociación de este colectivo (STC 57/1982), ello no significa que, aun configurada legalmente aquélla (Ley 9/1987 en su redacción vigente), no quede integrada en el contenido del derecho de libertad sindical". Esto se traduce en que solo forma parte el derecho a la negociación colectiva del contenido de la libertad sindical una vez esté reconocido legalmente. La STC 80/2000 de 27 de marzo, viene a remarcar el contenido adicional del derecho a la negociación colectiva respecto a la libertad sindical, límite contradictorio con la conclusión que si reconoce este derecho como contenido necesario de la libertad sindical en el ámbito laboral (aunque hay que recordar que este emana aquí directamente del art. 37.1 de la C.E.). En concreto, la sentencia establece que "Aunque en el ámbito funcional tengamos dicho



(STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical (...) siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcional y el derecho a ella de los sindicatos". Como contenido adicional de la libertad sindical, la negociación colectiva queda desprovista a su reconocimiento o no por ley.

De esta manera, el derecho a la negociación colectiva es "esencialmente de configuración legal", por lo que solamente está reconocido en los términos en que la ley ordinaria lo configura (STC 85/2001 de 26 de marzo, FJ.5º; STC 57/1982 de 27 de julio, FJ. 9º). De esta manera, los funcionarios y los sindicatos titulares del mismo, así como las Administraciones públicas en las que aquél se desarrolla, no gozan de libertad para ejercerlo sin condiciones. En conclusión, ha de ser el legislador ordinario quién introduzca el derecho de negociación colectiva en la función pública, si bien, una vez reconocido debe ser considerado como contenido adicional del derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos, cuestión que permite su tutela por la vía del recurso de amparo (SSTC 80/2000 de 27 de marzo, FJ. 6; 222/2005 de 12 de septiembre, FJ. 3).

V. Desarrollo legislativo de la negociación colectiva de los funcionarios públicos.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, concretamente a través de su art. 3.2.b), es la primera que hace referencia a la posible negociación colectiva en la función pública, si bien de forma muy moderada pues añade que se requeriría "aprobación expresa y formal" para "dar validez y eficacia a los Acuerdos alcanzados". Aunque sea un precepto relativo a la competencia del Gobierno



estatal, se podría reconocer indirectamente el derecho de negociación colectiva de los funcionarios de la Administración.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), se manifiesta en términos ambiguos. El artículo 2.2 d) enmarca la negociación colectiva como derecho de las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical, sin embargo, parece que esto se ciñe únicamente al ámbito laboral, pues la referencia a las Administraciones públicas la hace referente al derecho de los sindicatos a presentar candidaturas para los "correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes". Por otro lado, el artículo 6.3 establece que las organizaciones sindicales más representativas tienen capacidad para "la negociación colectiva, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores" - de nuevo referencia al ámbito laboral-, y en el apartado "c" establece que también tienen capacidad para "Participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación". Se rehúsa declarar expresamente el derecho de negociación colectiva en el empleo público, y tampoco parece cerrar la posibilidad de la tesis de la unilateralidad y de supremacía de la Administración pública que quedaba sobre la mesa a través de la STC 57/1982 de 27 de julio, pues no se determina en qué consistiría esa "consulta o negociación", pudiendo traducirse legalmente en un simple trámite formal sin eficacia vinculante. En todo caso, la LOLS da un tratamiento en gran parte unitario respecto del ejercicio del derecho de libertad sindical, pero no hace una regulación exhaustiva de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, sino que remite a la elaboración de una ley al respecto (art. 2.2.d y Disposición Adicional segunda, LOLS). De esta manera, la LOLS no clarificaría mucho más allá de lo establecido por el Tribunal Constitucional en su STC 57/1982 de 27 de julio.

Finalmente, el legislador ordinario con motivo de dar cumplimiento al artículo 103.1 de la CE y a la Disposición adicional segunda de la LOLS (y con la influencia de los



Convenios de la OIT 151 y 154¹⁵), reconocería la "Participación en la determinación de las condiciones de trabajo" de los funcionarios públicos en el Capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LORAP). Si bien, se trataba de una regulación sumaria con lagunas en determinados puntos (legitimación para formar válidamente la comisión negociadora, adopción válida de los acuerdos), así como ambigua (por ejemplo la eficacia jurídica de los acuerdos).

Es con la Ley 7/2007, de 12 de abril, con la que se aprobaría el Estatuto Básico del Empleado Público, norma con carácter básico (art. 1.1) que colmó gran parte de las lagunas de la LORAP, asumiendo tesis doctrinales y jurisprudenciales hasta el momento. Se reconoce el derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva expresamente (arts. 1.3.k, 15.b, y 31 y ss), sin que sea admisible la adopción de pactos o acuerdos como resultado de esta al margen de la propia ley (art. 35.1). Se mantiene la dualidad de regímenes jurídicos de los funcionarios y el personal laboral de las administraciones públicas, rigiéndose en la práctica estos últimos por el Estatuto de los Trabajadores (art. 32). Esta Ley sufriría distintas reformas que han sido integradas en el hoy vigente 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, estableciéndose en este las unidades y la posible estructura de la negociación, los órganos de la misma, su objeto, y las líneas generales del procedimiento para alcanzar acuerdos y pactos.

1. El Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El proceso legislativo en cuanto al reconocimiento legal del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, culmina con el Texto Refundido de la Ley del

¹⁵ Exposición de motivos 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.



Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), que regula el ejercicio de este derecho en su Capítulo IV, Título III. Regulación que resulta de aplicación, dado el carácter básico de esta norma (art. 1.1), al personal funcionario -y en lo que proceda al personal laboral (art. 7)- al servicio de: la Administración General del Estado; las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; las Administraciones de las entidades locales, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas; así como a las Universidades Públicas. Para el resto de personal no incluido en su ámbito de aplicación, el estatuto tiene, como regla general, carácter supletorio (arts. 2, 4 y 5 LEBEP).

Como personal funcionario, se incluye a los funcionarios de carrera, interinos y personal estatutario, quedando excluido del ejercicio de este derecho el personal directivo conforme a los artículos 37.2, c) y 13.4 de la LEBEP. Más dudas ha suscitado el reconocimiento del ejercicio del derecho de negociación colectiva el personal eventual¹⁶, que no se excluye expresamente y tiene la consideración de empleado público (art. 8 LEBEP). Sin embargo, este personal está excluidos de los procedimientos de elección de representantes unitarios en las Administraciones Públicas (art. 44.b LEBEP), y en la práctica negociadora la mayoría de los Acuerdos negociados en las Administraciones Públicas excluyen expresamente al personal eventual del ámbito de aplicación de los mismos.

1.1. Principios generales de la negociación colectiva de los funcionarios públicos.

¹⁶ El artículo 12 de la LEBEP define este personal como el "que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin".



El Real Decreto Legislativo 5/2015, sienta en el artículo 31 los principios generales en materia de negociación, reconociéndose expresamente el derecho a la negociación colectiva a los empleados públicos (art. 15.b), entendido como el "derecho a negociar la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública" (art. 31.2). Derivado de este, se les reconoce la representación como facultad para elegir interlocutores entre la Administración pública y sus empleados, y la participación institucional, como el derecho a participar a través de las organizaciones sindicales en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine. Derechos que deben de ejercerse, en concomitancia con la interpretación jurisprudencial del art. 28.1 de la CE, en los términos fijados en la propia LEBEP, "sin perjuicio de otras formas de colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o los representantes de éstos" (art. 31.5). Por otro lado, el legislador remarca que los procedimientos para determinar las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas deben tener en cuenta las previsiones que establecen los convenios y acuerdos de carácter internacional ratificados por España.

El legislador, a su vez, recoge los principios generales aplicables a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, estableciéndose que la negociación está sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia.

1.2. Estructura de la negociación colectiva.

Por estructura de la negociación colectiva, se entiende el ámbito o marco en el que es posible la negociación. El legislador ha diseñado un modelo cerrado, en tanto que la estructura negocial se establece a través de un sistema de Mesas de Negociación, como órganos estables que preexisten cada proceso de negociación y cuyo número está predeterminado legalmente, sin que puedan crearlas los sujetos legitimados para negociar. Ya el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto



Básico del Empleado Público¹⁷, señalaba que el sistema de reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades autónomas (CC.AA) y las Entidades locales (EE.LL) debían tenerse en cuenta a la hora de establecer la estructura de la negociación colectiva. En consecuencia, esta se establece de la siguiente manera:

1.2.1. La Mesa General interadministrativa.

La LEBEP prevé la constitución de una Mesa General de Negociación para el conjunto de todas las Administraciones Públicas, donde la representación de éstas es unitaria, estando presidida por la Administración General del Estado y contando con representantes de las Comunidades Autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materias a negociar (art. 36.1 LEBEP). Esta, tiene por objeto de negociación el listado de materias del artículo 37 del Estatuto que "resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las comunidades autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública" (art. 36.2 LEBEP), así como el incremento de las retribuciones para todo el sector público que corresponde incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. Se trata de una Mesa interadministrativa, que actúa a modo de foro común de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, y de las Entidades Locales, así como de las organizaciones sindicales representativas, permitiendo negociar los temas que afecten al conjunto de funcionarios de todas las Administraciones Públicas que requieran una regulación estatal básica, y aquéllos de carácter general que afecten globalmente al personal de las Administraciones Públicas.

¹⁷ Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 25 de abril del 2005, p. 176 y ss.



Cabe mencionar, que en la legislación de algunas CC.AA¹⁸, también se han previsto la existencia de Mesas de negociación interadministrativas autonómicas y/o locales, que abarca la negociación conjunta de la Administración autonómica y local, cuyo resultado no crea obligatoriedad más allá que en la medida en que sean asumidos por las Administraciones intervinientes.

1.2.2. Administración General del Estado.

En el seno de la Administración del Estado, a efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituye una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 34.1 y 34.3 LEBEP). Las materias objeto de negociación se extiende a aquellas "relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito", entendiéndose que se tiene como referente el listado general del artículo 37 de la LEBEP. A su vez, tal y como establece el artículo 36.3 de la LEBEP, para "la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral (...) se constituirá en la Administración General del Estado (...) una Mesa General de Negociación". Aquí no se especifican las materias objeto de negociación, sin embargo, en base a materias reguladas por normas comunes al personal funcionario y laboral se pueden determinar.

Finalmente, se reserva la facultad a las Mesas Generales de funcionarios el crear Mesas Sectoriales como elemento que dota de flexividad la estructura (art. 34.5 LEBEP). Si bien, la ley sigue manteniendo una serie Mesas obligatorias para ámbitos específicos (D.A. 12ª EBEP).

1.2.3. La Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración local.

¹⁸ Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura (Vigente hasta el 10 de Abril de 2016), artículo 13.



En las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, así como en la Administración local, la LEBEP extiende el mismo esquema de la estructura de la Administración General del Estado. De esta manera, se prevé en cada una de ellas una Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario (arts. 34.1 y 3 LEBEP); una Mesa General de Negociación común al personal funcionario y laboral para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública (art. 36.3 LEBEP); y las Mesas sectoriales que se constituyen por acuerdo de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario (art. 34.4 LEBEP). Las relaciones entre las Mesas de negociación se rigen por el mismo esquema competencial (arts. 36.3, 34.3, 34.5, 38.9 LEBEP). Por otro lado, el artículo 34.2 admite la legitimación negocial de ámbito supramunicipal, así como la posibilidad de adhesión a los acuerdos alcanzados dentro de la CC.AA o en un ámbito supramunicipal. Esta facultad de adhesión recae en la "Administración o Entidad Pública", siendo un privilegio de naturaleza excepcional y justificada (debe de entenderse en casos donde por ejemplo no existan sindicatos legitimados, art. 33.1, o exista imposibilidad de constitución de la Mesa Negociadora, art. 35.1).

1.3. Sujetos negociadores.

Determinado el órgano encargado de llevar a cabo la negociación colectiva (las Mesas de Negociación), pasaremos a determinar los sujetos negociadores. Las Mesas de Negociación están integradas por representantes de los funcionarios públicos y por representantes de la Administración pública (art. 33.1 LEBEP).

Para determinar la legitimación para intervenir en la negociación en representación de los funcionarios públicos, se ha de acudir a los artículos 6.3.c) y 7 de la LOLS, y específicamente a los artículos 33, 35 y 36 de la LEBEP. Se tratan de normas imperativas que excluyen el juego de la autonomía colectiva. Respecto a la representación pública, la LEBEP sólo habla de representantes de la Administración



pública (art. 33.1), sin embargo, al tener los pactos y acuerdos eficacia jurídica normativa, nos dirige a los órganos normativamente competentes en cada caso.

Una de las características de la negociación colectiva en el ámbito público es la sindicalización de esta, siendo los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales, los únicos que tienen capacidad negociadora por la parte funcionarial (art. 33.1), siempre que tengan personalidad jurídica, capacidad de obrar, y estén legalmente constituido (art. 8.2.b LOLS). Son estos los únicos que pueden participar en representación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de trabajo, negándosele este derecho, entre otros, a los delegados y Juntas de Personal como órganos de creación legal¹⁹. Para que un sindicato goce de legitimación para negociar, entendido como el derecho a estar presente y actuar como representantes en la Mesa de negociación, la Ley requiere de la concurrencia de dos requisitos: que el ámbito de negociación coincida o este dentro del ámbito de representación del sindicato, y que acrediten en el mismo los grados de representatividad exigidos. El primero de los requisitos, no es exigido expresamente por la LEBEP, sin embargo, resulta obvio que un sindicato no puede actuar en cualquier ámbito, sino solo en aquel que sea igual o inferior al ámbito de actuación del sindicato. El segundo de los requisitos, nos remite al artículo 33.1 de la LEBEP, que establece como condición la representatividad sindical que desarrollan los artículos 6.3.c), y 7 de la LOLS, atendiendo al criterio de la audiencia electoral -directa o por irradiación-. De esta manera, están legitimadas las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución. Dicha representatividad se ha de acreditar en la fecha inicial de constitución de la Mesa de

¹⁹ En sentido contrario, la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, de 25 de abril de 2005, recomendaba su capacidad en ámbitos determinados y en aquellos ámbitos locales donde los sindicatos carezcan de implantación, p. 173.



Negociación y cada dos años a partir de esta, pero sólo cuando se produzcan variaciones en la representatividad sindical que incidan en la composición de la Mesa (art. 35.2 LEBEP). Las certificaciones se emiten por las Oficinas Públicas de Registro de las actas electorales, debiendo contener la concreta representatividad del sindicato, ya que el reparto de los puestos en las Mesas se hace proporcionalmente a esta (art. 35.1 LEBEP). En consecuencia de todo lo expuesto, los sindicatos que no ostentan una mínima representatividad quedan al margen de la negociación, a diferencia del ámbito privado donde tienen vías alternativas -por ejemplo la negociación colectiva extraestatutaria-. El derecho que otorga a los sindicatos el ostentar legitimación negocial, comprende el deber de la Administración de hacerlo efectivo, pues su conculcación puede resultar un ataque a la libertad sindical del artículo 28.1 de la CE, abriendo la vía de la tutela ordinaria y del Tribunal Constitucional a través del derecho de amparo -siendo nulo el eventual pacto o acuerdo resultante-.

Respecto a la representación pública, ya se mencionó que la LEBEP sólo habla de representantes de la Administración pública (art. 33.1 LEBEP). Así, en un primer momento se precisaría determinar lo que se entiende por Administración Pública. Para la delimitación concreta de esta nos podríamos remitir a los artículos 1 y 2 de la LEBEP, como al artículo 2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, la LEBEP es de aplicación directa a los funcionarios de la Administración Pública -no al laboral, recordemos el artículo 7 de la LEBEP-, por lo que nos guiaríamos por los artículos de la LEBEP. La condición de parte pública contratante corresponde por tanto a la Administración, sin perjuicio de que esta esté compuesta por una pluralidad de órganos, donde sólo podrá concertar el pacto o acuerdo aquel que goce de competencia para ello. Por otra parte, estando legitimadas las Administraciones Públicas correspondientes, el artículo 33.2 de la LEBEP autoriza a que se encargue la representación a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que negociarán previas las instrucciones políticas correspondientes, y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos



con competencia para ello. Además, en la negociación supramunicipal se concede legitimación a las asociaciones de municipios, y a las entidades locales de ámbito supramunicipal.

Las Mesas han de ser duales, pero no se exigen que sean tales representaciones simétricas, es decir, no se exige que cada parte negociadora tenga el mismo número de miembros, ya que la voluntad negociadora no se forma por la concurrencia de las voluntades individuales, sino por el voto de cada una de las partes, que tiene el mismo valor. El artículo 35.4 de la LEBEP, remite al desarrollo del presente Estatuto para establecer la composición numérica de las Mesas correspondientes a sus ámbitos, sin que ninguna de las partes pueda superar el número de quince miembros. No obstante, a falta de este desarrollo y dado que esta materia es negociable (art. 37.1.h LEBEP), son los sujetos negociadores quienes fijan el número de puestos de las Mesas negociadoras. En cuanto al reparto de puestos de los sindicatos en la Mesa negociadora, se sigue el criterio de la audiencia electoral (art. 35.1 EBEP).

1.4. El procedimiento de negociación.

El procedimiento de negociación, constituye el cauce al que han de ceñirse los sujetos negociadores para la determinación de las condiciones de trabajo en materia de personal, en este caso referido a los funcionarios públicos (aunque también resulta aplicable a los supuestos de negociación en el marco de las Mesas Conjuntas). Es la LEBEP la que se encarga de determinar tal proceso, si bien, no contiene una regulación extensa en la que se acoten cada una de las fases del mismo, sino que se deja un amplio espacio a la libertad convencional de los sujetos negociadores. Sin embargo, esto no desdibuja un itinerario de fases que regulan el procedimiento de negociación colectiva en el sector público, teniendo como fin perseguido llegar a un Pacto o Acuerdo aplicable.



- Iniciación.

Tal y como dispone el artículo 34.6 de la LEBEP, el proceso de negociación "se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan". El artículo posibilita el inicio de las negociaciones ya sea por el mutuo acuerdo de las partes, o en su defecto, a instancia de cualquiera de las partes por mayoría.

La promoción de mutuo acuerdo requiere la participación de los sujetos con legitimación para ello, donde cada sujeto negociador actúa bajo las líneas de actuación marcadas por sus órganos de gobierno. Deben acordar la fecha de inicio de las negociaciones, así como se debe determinar las materias a negociar, que tienen que resultar dentro del ámbito competencial de la Mesa de Negociación. En relación a las materias de la negociación, hay que remitirse al artículo 37 de la LEBEP, donde se determinan tanto las materias incluidas como las excluidas del ámbito objetivo de la negociación colectiva en el ámbito público. En caso de desacuerdo respecto al inicio de las negociaciones, "el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva". Si el desacuerdo se refiere al contenido material de la negociación, las partes pueden acudir a los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos colectivos, y si tampoco resulta satisfactorio, el órgano de gobierno correspondiente resolverá fijando unilateralmente las materias a negociar, artículo 38.7 LEBEP (circunscribiéndose esto último a la determinación de las materias a negociar). En principio, las materias habrían de estar fijadas una vez esté determinada la fecha inicial de las negociaciones, sin embargo, nada obstaría a que en un momento posterior se incluyan otras materias, siempre que se informe de ello a todas las partes, incluyendo a aquellas organizaciones sindicales que hubieran abandonado la negociación.



En la práctica, de la misma forma que se hace en el ámbito laboral, la parte puede iniciar negociaciones dirigiendo a la otra parte un escrito de negociación. En este se hace constar la competencia o legitimación que se cuente para convenir (en el caso de los sindicatos arts. 33.1 y 35.1 EBEP), así como las materias que pretendan negociar. Uno de los principios de la negociación colectivo de la LEBEP es el de obligatoriedad (art. 33.1 EBEP), de manera que cuando la Administración Pública quiera regular cualquiera de las materias sometidas a negociación del artículo 37.1 de la LEBEP, debe promover el proceso de negociación. En el mismo sentido, el efecto principal una vez iniciado el procedimiento de negociación, es el deber de negociar, surgiendo el derecho de las partes a participar activamente, y el deber de la Administración de impulsar el procedimiento hasta su final. La Ley establece en su artículo 34.6 dos causas que impiden el inicio del proceso negociador: "salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan". Las causas legales se pueden traducir en la falta de legitimidad de alguna parte, o la imposibilidad de las materias planteadas, mientras que las causas pactadas, abarcan el incumplimiento de compromisos asumidos en base al artículo 38 (por ejemplo incumplir la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia de los pactos y acuerdos), o cuando se pretenda revisar un pacto o acuerdo en vigor. De concurrir alguna de estas causas, la contraparte queda eximido de la obligación de negociar.

En caso de incumplimiento del deber de negociar, se pone de manifiesto el desequilibrio de posiciones de partida de las partes. Así, si la parte infractora es la Administración, los sindicatos a falta de posibilidad de solución pacífica, tendrían que acudir a la vía judicial para hacer efectivo su derecho -que puede dar lugar al recurso de amparo por vulneración del derecho de libertad sindical del artículo 28.1 de la C.E.-. Si el incumplidor es la representación funcionarial, la Administración no requiere de sentencia para hacer efectivos sus derechos dado lo dispuesto en el artículo 38.7 de la LEBEP, que como desarrollaremos más adelante, le faculta a regular unilateralmente las



condiciones de trabajo. Todo ello, sin perjuicio de que la parte funcional pueda recurrir a la huelga como medio de presión para negociar.

- Desarrollo de la negociación.

En la fecha acordada, o en su defecto en el plazo máximo de un mes desde la recepción del escrito de iniciación, se ha de constituir la Mesa de negociación (art. 34.6 EBEP). Esta convocatoria ha de notificarse a todos los sindicatos con legitimación para formar parte de la Mesa Negociadora, de lo contrario supondría la vulneración del derecho de libertad sindical, no quedando constituida válidamente la Mesa. Se prevé que la Mesa de negociación quedará válidamente constituida cuando, además de la representación de la Administración correspondiente, y sin perjuicio del derecho de todas las organizaciones sindicales legitimadas a participar en ella en proporción a su representatividad, tales organizaciones sindicales representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate (art. 35.1 de la LEBEP). Con ello se trata de solventar el riesgo que implicaría permitir negociar cuando los representantes de los funcionarios gocen de escasa capacidad de representación, porque quienes pueden llegar a ostentar la mayor representatividad hayan decidido no integrarse en la Mesa negociadora. Ninguna otra referencia encontramos en la LEBEP sobre los requisitos para la válida constitución de la Mesa Negociadora, por lo que cuestiones como el número de puestos -si se establece un máximo de 15 miembros por cada parte en el artículo 35.4 de la LEBEP- o su reparto, queda en manos de la libertad negociadora de las partes -si bien, el reparto entre los sindicatos legitimados debe ser proporcional a la representatividad acreditada-. De esta manera, se entiende que la Mesa negociadora queda válidamente constituida cuando todos los sindicatos legitimados para negociar, hayan sido convocados y se les permita participar en las negociaciones, independientemente de que opten por participar o no (SSTS de 20 de diciembre de 2002, de 19 de mayo de 2003), y que las que



participen ostenten como mínimo la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate.

Constituida la Mesa de Negociación, se abre el proceso de negociación propiamente dicho, y se establecerán unas reglas o principios básicos de actuación. Las partes podrán fijar por acuerdo un calendario o plan de negociaciones. Durante el transcurso de las negociaciones se levantarán actas de las reuniones de la Mesa de Negociación, asimismo se autoriza la asistencia a estas reuniones a asesores de las partes, con voz y sin voto (art. 35.3 EBEP). También se da la posibilidad de que las Administraciones Públicas transmitan "las instrucciones políticas correspondientes" a los órganos técnicos creados por ellas para negociar (art. 33.2 LEBEP). Nada impide que la Mesa designe a un presidente y un secretario, o que se vayan adoptando acuerdos parciales durante las negociaciones, de manera que existe un amplio margen a la libertad negocial de las partes respecto a la organización y desarrollo de la negociación.

La organización y desarrollo de la negociación debe procurar que a la conclusión del período de negociación, los representantes de las Administraciones Públicas y de los funcionarios públicos, puedan llegar a un Pacto o Acuerdo para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Sin embargo, no hay obligación de llegar a un consenso (STS de 13 de noviembre de 2006), pero si un deber de posibilitar la negociación bajo el principio de buena fe (arts. 33.1 y 34.7 LEBEP).

- Conclusión de la negociación.

El proceso negociador puede terminar de forma normal, es decir, cumpliéndose todas las fases del proceso negociador de manera satisfactoria y llegando a un resultado (Acuerdo o Pacto); o anormal, en sentido negativo, cuando el desacuerdo merma el fin de la negociación colectiva (art. 38.7 EBEP).

En los supuestos de desacuerdo de los sujetos negociadores, nos debemos de remitir al artículo 38.7 de la LEBEP, que abre la posibilidad de que la Administración a falta de



acuerdo y no habiéndose llegado a buen fin a través de los procedimientos de solución extrajudicial, puede regular unilateralmente las condiciones de trabajo. Como sabemos, la Administración puede dictar decisiones que resultan obligatorias y ejecutivas sin previa homologación judicial -sin perjuicio de las eventuales impugnaciones que se haga frente a estos-, por lo que puede dictar una resolución que supla la falta de acuerdo de la Mesa Negociadora. La unilateralidad de la Administración debe estimarse como un escenario final, de manera que antes de su ejercicio, la ley prevé alternativas para evitar la última consecuencia del artículo 38.7. Estas alternativas se circunscriben al intento de solución extrajudicial del conflicto: la mediación -"obligatoria cuando lo solicite una de las partes"- y el arbitraje -facultativa- (art. 45 LEBEP). Sin embargo, no cabrá la posibilidad de utilizar estos procedimientos en el supuesto de que la negociación afecte a aquellas materias en las que exista una reserva de ley (art. 45.2 de la LEBEP). En caso contrario, el acuerdo que se logre a través de la mediación o de la resolución de arbitraje (acuerdo de mediación o laudo arbitral), tendrá la misma eficacia jurídica y tramitación de los Pactos y Acuerdos, siempre que quienes hubiesen adoptado el acuerdo o suscrito el compromiso arbitral tuviesen la legitimación que les permita acordar, en el ámbito del conflicto, un Pacto o Acuerdo conforme a lo previsto en la LEBEP (art. 45.4 del EBEP).

De no prosperar el consenso y persistiendo el conflicto, la Administración recupera su posición de supremacía, pudiendo regular por sí misma las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos -ciñéndose a aquellas materias y a aquel ámbito que era objeto de negociación, y que fracasó- (art. 38.7 LEBEP). Decisión administrativa final que debe respetar el Derecho de libertad sindical del artículo 28.1 de la CE, y los principios inspiradores tanto del ordenamiento jurídico como de la LEBEP. Así, la doctrina²⁰ señala que para el ejercicio de esta prerrogativa de la Administración, se requiere que la actitud cerrada de los sindicatos al compromiso no se justifique en alguna de las causas

²⁰ Roqueta Buj, Remedios; "El Derecho de Negociación Colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público", La Ley, p. 433.



excluyentes del deber de negociar; que la imposibilidad de llegar a un acuerdo no sea imputable a una violación de la obligación de negociar de buena fe a cargo de los representantes de la Administración; que la negociación se haya desarrollado adecuadamente y por un tiempo suficiente atendiendo a la materia que se pretende pactar o al ámbito de negociación; que se hayan agotado todas las posibilidades de negociación; y que no haya podido tener buen fin la mediación del conflicto cuando la mayoría de la representación sindical haya instado el nombramiento de un mediador. Requisitos fijados en aras de evitar la absoluta discrecionalidad de la Administración. Ante abusos de la Administración, las organizaciones sindicales podrían acudir a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con el objeto de que se declare la nulidad del resultado de la decisión administrativa, y que se obligue a la Administración a negociar. Por último, el artículo 38.7 de la LEBEP hace referencia como excepción de la unilateralidad de la Administración lo dispuesto en los apartados 11, 12 y 13 del artículo 38.7 del EBEP, que hacen referencia a la prórroga de los Acuerdos y Pactos, a la vigencia acordada del contenido de los Pactos y Acuerdos una vez concluida su duración, o cuando sean derogados por otros.

1.5. Los Acuerdos y Pactos.

El resultado de la negociación se puede traducir en Pactos o Acuerdos. La distinción de ambos instrumentos negociales viene en la propia Ley (arts. 38.2 y 38.3 LEBEP), siendo los Pactos aquellos celebrados sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscribe, vinculando directamente a las partes; mientras que los Acuerdos versan sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, siendo necesaria, para su validez y eficacia, la aprobación expresa y formal de estos órganos en su ámbito respectivo. Ambos se encuentran subordinados, del mismo modo que los convenios colectivos, a las disposiciones con rango de Ley.



1.5.1. La aprobación de los Pactos y Acuerdos.

Para la validez y eficacia de los Acuerdos nos remitimos al artículo 38.3 de la LEBEP. Este nos plantea varias situaciones. Por un lado, el citado artículo nos dice que: "Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos 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". Aquí nos encontramos ante materias no sometidas a reserva de ley, donde caben dos alternativas: por un lado, las partes pueden convenir que el Acuerdo tenga eficacia normativa por sí mismo, de manera que este tendrá eficacia directa tras su aprobación y publicación, pudiendo sustituir las normas reglamentarias; y por otro lado, se puede convenir que el Acuerdo de lugar a la redacción de un texto reglamentario que recoja el contenido del Acuerdo -teniendo una eficacia meramente obligacional-. El párrafo segundo del artículo 38.3 de la LEBEP, nos remite a los Acuerdos cuyo contenido es consecuencia de una negociación que versa "sobre materias sometidas a reserva de ley". En este caso, su contenido carece de eficacia directa, y se procederá a la "remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado". El Acuerdo constituye una obligación dirigida al eventual Gobierno para que elabore un Proyecto de ley que sería remitido por este a las Cortes Generales o a la asamblea legislativa para su aprobación -también cabe la posibilidad del Decreto Ley, en el caso de concurrir los requisitos constitucionales del artículo 86 de la C.E.-.

En el supuesto de los Pactos, al tener eficacia directa no precisan de ratificación posterior, por lo que su aprobación resulta en el seno de la propia Mesa de Negociación, con la formación coincidente de la voluntad de los sujetos negociadores.



1.5.2. La desaprobación del Acuerdo.

En caso de que exista "falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el proyecto de ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes" (art. 38.3 LEBEP). A su vez, el apartado 7 del mismo artículo dispone que: "En el supuesto de que no se produzca acuerdo (...) en la renegociación (...) y una vez agotados, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, corresponderá a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios con las excepciones contempladas en los apartados 11, 12 y 13 del presente artículo". De esta manera, en el supuesto de que el órgano de Gobierno se niegue a aprobar o hubiera negativa a incorporar lo acordado en el proyecto de ley, deberá devolverlo a la Mesa Negociadora para intentar alcanzar otro acuerdo, siempre que lo solicite la mayoría de la representación sindical. En caso contrario, la Administración no está obligada a renegociar, pudiendo fijar las condiciones unilateralmente (art. 38.7 LEBEP). De proceder la renegociación, deberá iniciarse en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que el órgano de gobierno decida no aprobar el Acuerdo, o desde "la expresa negativa" a incorporar lo acordado en el Proyecto de ley. De no producirse un acuerdo de renegociación, y una vez agotados los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, "corresponderá a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios unilateralmente". En el supuesto de que lo negociado sean materias no sometidas a reserva de ley, habrá de intentarse la mediación si lo solicita la representación sindical (art. 45.3 LEBEP). Solución extrajudicial que no es posible si las materias están sometidas a reserva de ley, por lo que el órgano de Gobierno puede elaborar unilateralmente el Proyecto de Ley.

Una vez el Pacto o Acuerdo haya sido aprobado, se deben de cumplir una serie de trámites administrativos posteriores para alcanzar la fuerza normativa. El artículo 38.6 de la LEBEP establece que "Los Pactos celebrados y los Acuerdos, una vez ratificados,



deberán ser remitidos a la Oficina Pública que cada Administración competente determine, y la Autoridad respectiva ordenará su publicación en el Boletín Oficial que corresponda en función del ámbito territorial". A partir de este momento son normas jurídicas válidas, aplicándose a todo el personal funcionario comprendido en el ámbito de negociación, gozando de eficacia personal general (arts. 31.1, 34 apartado tres y cinco). Esta eficacia general, se circunscribe a las cláusulas normativas, extendiéndose a todo el ámbito de aplicación de los Acuerdos y Pactos. El artículo 38.4 de la LEBEP dispone que las partes deben fijar el ámbito funcional, personal y territorial de lo acordado, por lo que las partes tienen libertad para determinar el ámbito aplicativo de lo convenido dentro de la unidad de negociación.

1.6. Legislación de "crisis": artículos 38.10 y 32.2 de la LEBEP.

Artículos de especial importancia son el 38.10 de la LEBEP, cuyo contenido se repite en el 32.2, refiriéndose al personal funcionarial y laboral respectivamente. Estos regulan el supuesto de suspensión o modificación del cumplimiento de los Pactos y Acuerdos. Se traduce en el hecho de que de forma excepcional, la Administración puede inaplicar o modificar lo convenido inspirándose en el principio *resbus sic stantibus*, sin más obligación que la de informar a las Organizaciones Sindicales de las causas.

La suspensión supone que un determinado derecho reconocido deja de aplicarse, ya sea al personal laboral (32.2 LEBEP), o al funcionario (art. 38.10 LEBEP). Si bien, se entiende que esto no tiene carácter definitivo, así la suspensión por su propia naturaleza debe de tener carácter temporal, pudiéndose solo suspender "en la medida estrictamente necesaria". Esta última expresión, debe de respetarse estrictamente, ya que el precepto no establece tiempo máximo alguno de duración de la suspensión. En cuanto a la modificación, supone que la Administración no sólo va a dejar de aplicar lo acordado, sino que también va a sustituir unilateralmente lo pactado por un contenido diferente.



Todo ello tiene como motivo una "causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas". A continuación, los artículos citados establecen lo que en todo caso se entiende como causa grave de interés público, así entre otras, son "la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público".

VI. Conclusiones.

Primero. La ambigua regulación del escueto artículo 37.1 de la Constitución española, y las interpretaciones resultantes, han posibilitado al legislador ordinario determinar la concreta técnica jurídica garantizadora de la aplicación de los convenios colectivos. Hemos visto los instrumentos principales debatidos para cumplir con el mandato garantizador del artículo 37.1 de la C.E.: la eficacia a través de la técnica contractual, o a través de la consideración normativa de lo pactado. La eficacia contractual o eficacia limitada, se predica respecto a los convenios extraestatutarios, es decir, del resultado de la negociación colectiva ejercida directamente al amparo del artículo 37.1. Supone la conversión de lo pactado en un contrato privado, con la aplicación del esquema de los contratos civiles. En consecuencia, el convenio extraestatutario crearía derechos subjetivos renunciables, no se aplicaría automáticamente, o no sería una norma imperativa para los contratos individuales -riesgo de derogación *in peius* del convenio colectivo-. Aunque algunas de estas cuestiones sean matizadas jurisprudencialmente, y a parte de la inseguridad jurídica generada, la naturaleza del convenio constituye a la norma civil como legislación aplicativa preferente, siendo precisamente la regulación laboral, tanto del derecho a la negociación colectiva como del convenio colectivo, síntoma claro de la inadecuación de la legislación civil al respecto. Este reconocimiento resulta de difícil encaje en la Constitución, ya que el sistema de relaciones laborales en el que se enmarca la Carta Magna, implica el reconocimiento de la autonomía colectiva con capacidad normativa, por lo que el convenio colectivo -sea estatutario como



extraestatutario- debería estar dotado de eficacia normativa. Por otro lado, el artículo 37.1 de la C.E., dispone que la "ley garantizará (...) la fuerza vinculante de los convenios". De esta dicción literal, se puede inferir un tipo de vinculación cualificada, que no se podría equiparar a la expresión civil del *pacta sunt servanda* del artículo 1.091 del Código civil, justificándose en los riesgos de erosión de lo pactado por parte de la autonomía individual, por lo que parecería querer ir más allá, colocando al convenio colectivo por encima del contrato de trabajo. Por otro lado, el artículo incluye un mandato que parece no haberse cumplido, pues existe margen de negociación colectiva de los sindicatos que no está regulada ni garantizada por ley alguna.

Segundo. El Tribunal Constitucional ha desarrollado un contenido esencial del Derecho a la libertad sindical dispar en el ámbito laboral y en el ámbito público. Si aplicáramos la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido esencial de la libertad sindical en el ámbito laboral a los funcionarios públicos, sería de obligado reconocimiento el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios. Sin embargo, en base a las peculiaridades exigidas en los artículos 28.1 y 103.3 de la Constitución en referencia al ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos, se ha enmarcado la negociación colectiva como contenido adicional del Derecho a la libertad sindical, remitiendo al legislador ordinario la decisión de reconocer o no este derecho. Ya se comentó los parámetros interpretativos dados por el artículo 28.1 de la C.E. (excepciones, limitaciones, peculiaridades), donde parecería que la expresión "peculiaridades" debería interpretarse como la adaptación del derecho a las circunstancias concretas donde se ejerce, no como una amputación de contenidos que desdibuja el derecho a la libertad sindical, por lo que no se podría traducir en la arbitrariedad legal en cuanto al reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en el ámbito público. Ello no cuestiona la oportuna exigencia constitucional de las peculiaridades en el ámbito público, pues los funcionarios pueden tener intereses similares a los trabajadores del sector privado, pero no se puede olvidar que la defensa de esos intereses es frente al Estado u otras Administraciones territoriales, pudiendo



chocar en última instancia con los intereses generales de la sociedad. En este sentido, es necesaria la habilitación legal para poder ejercer el derecho a la negociación colectiva en el sector público, no pudiendo existir en analogía al ámbito laboral "un pacto o acuerdo extraestatutario", pues la Constitución no establece cuales son las peculiaridades en el ejercicio de este derecho, requiriéndose de una ley que determina tales singularidades.

Tercero. Respecto al desarrollo legislativo de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, cabe advertir la posición de privilegio evidente de la Administración en la regulación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Constituye un tratamiento peculiar respecto al ámbito laboral, que se fundamenta en la singular posición de la Administración y los intereses generales que ya comentamos en el apartado anterior de las conclusiones, y en el hecho de que la Administración no debería de responder a la lógica del mercado, donde los costes laborales constituyen un factor determinante en la competitividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la negociación colectiva en el sector público también está encorsetada por otros factores como por el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE), o por la inestabilidad de la economía, que implemento en su momento una legislación de emergencia reflejada en los artículos 38.10 y el 32.2 de la LEBEP. Ello implica una serie de riesgos frente al poder económico que requiere de garantías legales que equilibren, en lo posible, las posiciones de los agentes negociadores. La LEBEP establece la buena fe como principio que ha de inspirar las negociaciones, sin embargo, se hace un uso abstracto de esta expresión, sin concreciones más allá del deber de información del artículo 34.7, ni mecanismos para asegurar su incumplimiento, o consecuencias directas de dicho incumplimiento. En mi opinión, la concreción en este sentido resultaría de vital importancia para que las prerrogativas con las que cuenta la Administración Pública, no conviertan a la negociación colectiva en un mero formalismo.



Bibliografía.

Martín Valverde, Antonio; Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, Fermín; García Murcia, Joaquín; "Derecho del Trabajo", 26ª Ed., Tecnos, 2017.

Carlos Palomeque López, Manuel; Alvarez de la Rosa, Manuel; "Derecho del Trabajo", 25ªEd, Ramón Areces.

Roqueta Buj, Remedios; "El Derecho de Negociación Colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público", La Ley.

García Blasco, Juan (Director); "La Negociación Colectiva en el Sector Público. Informe y Estudios Relaciones Laborales", 2019, Gobierno de España Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Olmeda Palomar, Alberto; "El Nuevo Estatuto del Empleado Público", Thomson Aranzadi, 2007.

"La negociación colectiva en las Administraciones Públicas a propósito del Estatuto Básico del empleado público", 2007, Consejo General del Poder Judicial.

Boltaina Bosch, Xavier; "La Negociación Colectiva de las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos Locales"; Barcelona, 2010, Editorial Bayer Hnos.

Alfonso Mellado, Carlos L.; "Los Derechos Colectivos de los Empleados Públicos en el Estatuto Básico", 2008, Bomarzo.

Domínguez-Berrueta de Juan, Miguel; Jiménez Franco, Emmanuel; "Los Empleados Públicos. Estudios.", 2005, Ratio Legis.

Cruz Villalón, Jesús; "Compendio de Derecho del Trabajo", 10ª Ed, Tecnos.

"Constitución y Justicia Social", 2003, Consejo General del Poder Judicial.



Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 25 de abril del 2005.

Sánchez Ferriz, Remedio; "El Estado Constitucional. Configuración Histórica y Jurídica. Organización Funcional", Tirant lo Blanch, 2009.

Ramos Vázquez, Isabel; Camocho Cantudo, Miguel Ángel; "Introducción jurídica a la historia de las relaciones de trabajo"; 1ª Ed., Dykinson.

Alfonso Mellado, Carlos L.; "La Negociación colectiva en el Empleo Público: cuestiones de interés", Seminari sobre relacions col·lectives, Federació de Municipis de Catalunya.

Valdés Dal-Ré, Fernando; "El derecho a la negociación colectiva en la jurisprudencia constitucional española", 2011, Revista de Derechos Fundamentales, Universidad Viña del Mar.

Rivero Lamas, Juan; De Val Tena, Angel Luis; "El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>

<https://libros-revistas-derecho.vlex.es/>

http://www.finanzasparatodos.es/gepeese/es/inicio/laEconomiaEn/laHistoria/revolucion_industrial.html

<https://www.iberley.es/>

<https://administracionespublicas.wordpress.com/2015/10/06/hitos-historicos-en-la-reglamentacion-del-empleo-publico-en-espana/>

<https://www.boe.es/>

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial



<https://hj.tribunalconstitucional.es/es>

<http://noticias.juridicas.com/>