

# El reconocimiento constitucional de los derechos sindicales de los funcionarios públicos

*Gloria P. Rojas Rivero*  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de La Laguna

## 1. Introducción

Los funcionarios públicos, así como el personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las entidades públicas autónomas a través de una relación administrativa o estatutaria, están excluidos, en virtud del art. 1.3,a) LET, del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores.

La razón por la que se hace necesario, no obstante, el estudio de los derechos colectivos de los funcionarios públicos, instituciones propias del Derecho del Trabajo, se justifica porque razones de orden básicamente social, han llevado al ordenamiento jurídico a extender el reconocimiento de los mismos a este colectivo. Tal reconocimiento parte actualmente del propio texto constitucional, cuyo art. 28.1 reconociendo genéricamente la libertad sindical, hace una llamada a la ley para que regule las *peculiaridades* en su ejercicio para los funcionarios públicos. El reconocimiento de los derechos colectivos de los funcionarios públicos constituye a partir de 1978 una exigencia constitucional, alterando ciertamente alguno de los rasgos típicos de la tradicional relación de servicio estatutaria. Se advierte, sin embargo,

que la extensión de los derechos sindicales a este colectivo no lo será en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, en cuyo caso un análisis autónomo sería innecesario, sino que su tratamiento es al menos «peculiar».

Tan asumida está hoy en día esa extensión al ámbito funcional de estos derechos genuinamente laborales que el Tribunal Supremo entiende que «cuando hay derecho sindical derivado de relación de trabajo, y derecho sindical derivado de relación funcional, lo natural debe ceder a lo, diríamos, técnico. Y, por ello, ante una [Administración] que actúa como empresario y en relación con puestos de trabajo laborales, simultáneamente que en relación con puestos de trabajo funcionariales, lo sindical debe verse unificado en el ámbito de lo laboral, y no debe dividirse la continencia de la causa. La competencia queda conferida [pues] al Orden Social de la Jurisdicción, Juez ‘natural’ de la materia sindical»<sup>1</sup>.

Sin ánimo de ser rigurosamente exhaustivos, vamos a hacer un recorrido por estos 20 años de vigencia del texto constitucional para averiguar lo que ha supuesto el reconocimiento de la libertad sindical a los funcionarios públicos; concretamente en lo que se refiere a derechos de representación sindical, huelga y negociación colectiva.

Ha sido siempre habitual pensar que el funcionario se limita a prestar su adhesión a una situación jurídica que le viene predeterminada y objetivamente establecida.

Esta concepción tradicional estatutaria explica la tendencia a la «legalización» de la relación funcional, con el fin de impedir las decisiones discrecionales de la Administración, pero, al mismo tiempo, configurando una normativa, fijada por la ley, de los derechos y deberes de los funcionarios.

A ello responde la reserva de ley contenida en el art. 103.3 CE que supone y exige que la ley está llamada a regular los temas fundamentales de la Función Pública, sin que, por tanto, pueda decirse que la CE trate de revisar el carácter estatutario del régimen funcional, pues a él se refiere expresamente en su art. 149.1.18.

Básicamente por esta razón se produce un retraso importante en el reconocimiento de los derechos colectivos en la Función Pública, no sólo durante el período político anterior, sino a partir del propio texto constitucional, en especial de la negociación colectiva. Por dos razones fundamentales en este último caso. En primer lugar, porque superada la etapa política anterior, la negociación colectiva implicaba una de las revoluciones más profundas: de determinación unilateral de las condiciones de empleo a negociación colectiva más o menos vinculada. Y, en segundo lugar, por la propia naturaleza de los intereses que convergen, que no son

---

<sup>1</sup> Vid. J.M<sup>a</sup>. MARÍN CORREA, Nota a la STS de 11 de mayo de 1998, AL n<sup>o</sup> 31/98, pp. 2910-2911.

privados, a lo que hay que añadir los principios de raíz constitucional: legalidad, objetividad, neutralidad.

Ello no quiere decir, sin embargo, que la CE no propicie o facilite una transformación, incluso radical, del sistema tradicional estatutario. En estos 20 años se ha producido un progresivo acercamiento en los contenidos y de las fuentes reguladoras del régimen jurídico funcionarial y del trabajo privado, pero hay que reconocer que ha sido la dinámica generada por la CE la que ha transformado la situación de partida<sup>2</sup>.

Vayamos, sin embargo, por partes. En cualquier caso desde aquellos temas menos especiales hacia los que más o desde los de menor a mayor importancia.

## 2. La representación sindical

Como es sabido, en el ámbito de la Función Pública existe también el doble canal de representación y acción sindical que está implantado en la empresa.

La CE establece en su art. 28.1 que la ley regulará las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación para los funcionarios públicos, disposiciones normativas, en su caso, que parecía debían englobarse en el estatuto general de la Función Pública previsto en el art. 103.3 CE, aun cuando la exigencia de ley orgánica para la regulación del derecho de sindicación hiciese problemática la inserción y el alcance de tales peculiaridades en el proyectado Estatuto. El art. 103.3 CE, no obstante, insiste en que la ley regulará las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación. En todo caso era previsible una regulación diferenciada para el sindicalismo laboral y el funcionarial.

Tal óptica varía sustancialmente con la LOLS, cuya D.A.2ª estableció que en el plazo de un año y en desarrollo de lo previsto en el art. 103.3 CE, el Gobierno remitiría a las Cortes un proyecto de ley sobre órganos de representación de los funcionarios públicos. No se trataba de una regulación de peculiaridades en el ejercicio del derecho de sindicación, sino de regulación de lo que viene denominándose representación institucional, colectiva o unitaria de los funcionarios públicos, estuviesen o no sindicados.

La LOLS se convertía así en una regulación común al sector privado y público, laboral y funcionarial extendiendo los derechos colectivos a los funcionarios.

El mandato de la disposición adicional 2ª, párrafo 2º de la LOLS se cumplió con la promulgación de la LRAP (Ley 9/87) que creó los propios órganos de representación (Delegados de Personal y Juntas de Personal).

---

<sup>2</sup> M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «Ley y negociación colectiva en la función pública», RL, nº 14, 1997, p. 2

El Preámbulo de la LRAP deja claro que es de aplicación directa a las Administraciones Públicas lo preceptuado en la LOLS en materia de, entre otras, libertad sindical.

El art. 3º LRAP ratifica la voluntad del legislador de hacer coexistir ambas vías de representación: «sin perjuicio de las formas de representación establecidas en la LOLS».

Sucede, sin embargo, que mientras la LRAP realiza una regulación de la representación colectiva de los funcionarios atendiendo a la configuración de la estructura administrativa y a las reglas de actuación de las Administraciones Públicas, es decir, atendiendo a sus peculiaridades, aun cuando se trasladen derechos genuinos de la legislación laboral, la LOLS en materia de acción sindical no contiene regulación de las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios como mandan los arts.28.1 y 103 CE. Por tanto, la respuesta a las dudas que puedan suscitarse al respecto, hay que buscarla en las restantes normas aplicables al personal funcionario y atendiendo a las particularidades de la organización administrativa.

Dado que los concretos órganos de representación sindical de los funcionarios son los mismos que los de los trabajadores, secciones sindicales y delegados sindicales, sólo voy a referirme a las especialidades que en el ámbito de la Función Pública se producen en cuanto al concepto de empresa o centro de trabajo, así como al ámbito subjetivo, cuestiones éstas sobre las que planea cierta polémica.

El art. 8.1.a) LOLS señala que «los trabajadores afiliados a un sindicato podrán constituir secciones sindicales».

Respecto a la expresión «trabajadores» hay que remitirse a lo dispuesto en el art. 1.2 LOLS, de tal manera que la facultad de constituir secciones sindicales queda abierta a los funcionarios, debiéndose entender los de carrera y de empleo (interinos y eventuales), el personal estatutario y el personal contratado temporalmente en régimen de derecho administrativo, con exclusión de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, Jueces, Magistrados y Fiscales, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de los Cuerpos de Policía de las CC.AA. y el personal funcionario de las Cortes Generales (los últimos en virtud de la separación normativa de que es objeto su derecho de libre sindicación). Lo mismo ocurre respecto a los delegados sindicales, que podrán serlo cualquiera que sea la clase de relación funcional (de carrera o interinos, estatutarios o contratados administrativos en régimen temporal).

El art. 10.1 LOLS dice que los delegados sindicales serán elegidos por y entre los afiliados al sindicato de que se trate en la unidad de actuación de las secciones sindicales. El delegado sindical deberá ser funcionario público de la unidad de que se trate y será elegido por los funcionarios afiliados al sindicato que trabajen en dicha unidad y no por el sindicato. La designación debe ser comunicada a la Administración correspondiente. En la medida en que los delegados sindicales

generan cargas para la Administración, ésta no estará obligada a reconocerles cuando no cumplan la legalidad y no tengan derecho a ello.

Las secciones sindicales se constituirán en el ámbito de la «empresa» o «centro de trabajo» dice la Ley. En el ámbito de la Administración Pública no resulta nada fácil aplicar estos conceptos, más difíciles de interpretar aquí que en la empresa privada. En las Administraciones Públicas no existen ni empresas ni centros de trabajo, existen instituciones, órganos y unidades administrativas. Estructuras subjetivas que conforman a las personas jurídico-públicas y que pueden ser consideradas en su totalidad o parcialmente en razón de las técnicas de actividad organizativa que se hayan empleado<sup>3</sup>.

Por empresa debe entenderse en el ámbito que nos ocupa la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, la Administración de la Seguridad Social, la Administración de las CC.AA. y la Administración Local y Organismos Autónomos de ellas dependientes. Es decir, todas y cada una de las Administraciones públicas con personalidad jurídica propia.

La única excepción podría venir dada por lo dispuesto en la D.A. 3ª LOLS en cuanto al «interior de los establecimientos militares».

Mientras que centros de trabajo serán las unidades administrativas en las que exista un órgano dotado de competencias en materia de personal. Se ha venido entendiendo que debe ser el ámbito que la LRAP atribuye a las unidades electorales para la constitución de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal el que rijan y condicione el ámbito posible de las secciones sindicales. Así lo entendió la Sala 3ª del TS en Sentencia de 1 de abril de 1995 (R.3225), criterio que se ha seguido concretamente por nuestro TSJ en SS de 4 de junio de 1996 (R.1704) y de 12 de febrero de 1998 (R.202).

La posibilidad de constituir secciones sindicales conjuntas de funcionarios públicos y personal laboral ha sido, sin embargo, rechazada por la jurisprudencia, aunque alguna doctrina la defiende. En cualquier caso, lo que parece claro es que no será posible sumar funcionarios y laborales a efectos de disfrutar los derechos y garantías de acción sindical (crédito horario o delegados sindicales, por ejemplo).

La LRAP sin ser una ley sindical se refiere, sin embargo, a algunos derechos sindicales concretando para los funcionarios lo dispuesto en la LOLS, así por ejemplo el derecho de reunión de los funcionarios, que no tiene un reconocimiento constitucional ni internacional específico, está regulado en el capítulo V de la LRAP, en el que se atribuye legitimación para convocarla, junto a los órganos de representación unitaria y a los funcionarios directamente en cuantía de un 40%

---

<sup>3</sup> M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *La organización del sindicato en los lugares de trabajo*, Civitas, Madrid, 1991, p. 83.

del colectivo convocado, a las organizaciones sindicales y a los delegados sindicales. Asimismo, el art. 42.5 se refiere al uso conjunto de tabloneros de anuncios, y el art. 42.4 a la utilización compartida de local con las Juntas de Personal, situándolo en el ámbito del centro de trabajo —establecimiento— y no en el de la unidad electoral como hace la LOLS.

En este punto conviene hacer una referencia al Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública (AEBFP), que más adelante trataremos en materia de negociación colectiva, en la medida en que pasará a sustituir a la actual Ley 9/87, derogándola, en la regulación del sistema de representación unitaria de los funcionarios públicos (arts. 80 a 85 AEBFP), en donde aparecen algunas diferencias no dignas de mención en este comentario por no tratarse en sentido estricto de materia sindical.

Antes de pasar al siguiente de los derechos sindicales de los funcionarios que nos hemos propuesto tratar, hagamos una breve referencia al papel de los sindicatos funcionariales, ya como organizaciones, en materia de *acción institucional*.

Existen dos modalidades posibles: la participación institucional y la concertación social.

*La participación institucional* en el caso de los sindicatos de carácter general, resulta una de las vías más socorridas de participación de los ciudadanos en la actividad de los organismos públicos, mientras que en el caso de los sindicatos de los funcionarios funciona además como vía de participación en la empresa.

En el primer caso tiene por fin la protección de los intereses generales de los ciudadanos. En el segundo es indudable que prima el interés específico de los funcionarios, no ya como ciudadanos, sino más bien como personas que prestan servicios a las Administraciones Públicas.

La participación institucional de los funcionarios públicos, con carácter general y no exclusivo, está en el art. 129.1 CE y en los arts. 6.3 y 7.1 LOLS. Con apoyo en estos preceptos distintas disposiciones atribuyen a los sindicatos funcionariales la posibilidad de participar en distintos organismos públicos (estatales, de Comunidad Autónoma y locales) con muy distinto alcance.

La principal vía de participación institucional de los funcionarios son los órganos colegiados para la participación de las organizaciones sindicales, específicamente para temas de personal y de régimen retributivo. En el Consejo Superior de la Función Pública (art. 6.1 LMRFP); en los Consejos de las CC.AA. (art. 40 LRAP); en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (RD 344/85 MUFACE: crea un Consejo General de estructura bipartita —Admón. y f.p.—); en la Mutua General Judicial hay una Asamblea General, una Junta de Gobierno y unas Juntas Consultivas Provinciales; en las Comisiones de Valoración de méritos de puestos de funcionarios (RD 28/90).

Según el art. 79.3 AEBFP «Por participación institucional... se entiende 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».

*La concertación social.* En la experiencia histórica española de los últimos años se han dado todas las fórmulas de concertación social imaginables también en el ámbito de la Función Pública: legislación negociada, pactos sociales y acuerdos o convenios marco (LRAP 7/90, el ANE y el AES, el AMA, los AMA de algunas CC.AA.<sup>4</sup>)

### 3. La huelga

La primera cuestión que se plantea en materia de huelga es dilucidar si dentro de la expresión constitucional «trabajadores» del art. 28.2 hay que entender incluidos a los funcionarios públicos, sujetos de una relación de prestación de servicios de carácter estatutario no contractual al servicio de las Administraciones Públicas.

Sin lugar a dudas, una interpretación sistemática de los arts. 28.1 y 2 y 7 CE pone de manifiesto que, en el sistema constitucional de relaciones sindicales, el concepto de trabajadores incluye sin duda a los funcionarios, cuyo derecho de sindicación reconoce de modo expreso el art. 28.1 (también el 103.3 CE). Es más, si se repara en que el ejercicio del derecho de huelga forma parte del contenido esencial de la libertad sindical (art. 2.2.d LOLS), no cabe duda de que el derecho de sindicación de los funcionarios se vería desprovisto de buena parte de su sentido sin el derecho de huelga. Finalmente, la interpretación del art. 28.2, a la luz de las normas internacionales ratificadas por España (art. 10.2 CE) exigen que se reconozca el derecho de huelga de los funcionarios (art. 6.4 CSE y 8 PIDESC) con la salvedad de posibles excepciones en caso de funcionarios al servicio del orden público, la salud pública o la seguridad nacional.

El TC, en cuanto tuvo ocasión de resolver el problema, sin embargo, no se pronuncia de modo directo, habla del «eventual derecho de huelga de los funcionarios públicos», STC 11/81.

La falta de desarrollo legislativo planteó importantes problemas, de modo destacado la cuestión de la retención de haberes que la Administración podría practicar por analogía sustancial entre la relación laboral y la funcionarial. El TS entendería ilegal tal retención por considerarla un atentado al sistema retributivo funcionarial además de una «privación de derechos acordada sin la cobertura legal necesaria y suficiente». Criterio que, según el TC, no atentaba a los derechos constitucionales de igualdad y libertad sindical, STC 90/84.

---

<sup>4</sup> Vid. STS, Sala 3ª, de 9 de febrero de 1998, anulando El AMA de la C.A. de Aragón y Sindicatos UGT, CC.OO. y CEMSATSE por excluir del mismo al CSI-CESIF. AL nº 35/98.

La Ley 30/84, de medidas para la reforma de la Función Pública, puso término a esta consolidada interpretación jurisprudencial, al señalar que «los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación, sin que la deducción de haberes que se efectúe tenga, en ningún caso, carácter de sanción disciplinaria ni afecte al régimen respectivo de sus prestaciones sociales» (disp. adic. 12ª, no modificada por la Ley 23/88). Esto supuso realmente el primer reconocimiento legislativo expreso y general del derecho de huelga de los funcionarios públicos en el ordenamiento español. Por su parte, las leyes autonómicas de Función Pública contienen el común y genérico reconocimiento del «libre ejercicio de los derechos y libertades sindicales» de los funcionarios sometidos a su ámbito de aplicación y, sólo alguna de ellas, la declaración expresa del «ejercicio del derecho de huelga».

En consecuencia, en esta materia, lo singular estará en relación con determinadas categorías de funcionarios. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece de modo específico que los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, Cuerpos de Policía de las CC.AA. y de Policías Locales, además de la Guardia Civil, «no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios» (art. 6.8). La justificación vertida en la Exposición de Motivos radica «en los intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios, que no admite interrupción». Se establecen, sin embargo, «cauces de expresión y solución de los conflictos que puedan producirse por razones profesionales» (funciones de mediación y conciliación atribuidas al Consejo de Policía, art. 25.2 b LOFCS).

Debe entenderse, además, que los funcionarios exceptuados de la titularidad de la libertad sindical (*miembros de las Fuerzas Armadas y de las carreras Judicial y Fiscal*, arts. 28.1 y 127.1 CE y 1.3 y 4 LOLS) lo están también de la correspondiente al derecho de huelga, si se repara que éste forma parte del contenido de la libertad sindical (art. 2.2 d LOLS). Por su parte, la LOPJ se limita en la materia a considerar la Administración de Justicia como servicio esencial de la comunidad a efectos del ejercicio del derecho de huelga por el «personal al servicio» de la misma (secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales), sin que de modo significativo se contenga mención alguna al eventual derecho de huelga de jueces y magistrados (art. 470.2)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> C. PALOMEQUE LÓPEZ y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo* CEURA, Madrid, 1998, pp. 553-556.

Pasamos al tema estrella dentro del conjunto de los derechos sindicales de los funcionarios públicos, en la medida que, a parte de las limitaciones específicas de carácter subjetivo que hemos señalado en materia de huelga y representación sindical, la peculiaridad de los funcionarios en el ejercicio de la libertad sindical ha quedado limitada fundamentalmente a las singularidades de su derecho a la negociación colectiva.

#### 4. La negociación colectiva

La penetración de la negociación colectiva en la Función Pública ha sido objeto tradicionalmente, si se excluye el personal laboral a su servicio, de importantes objeciones de carácter conceptual y legal.

Probablemente las dos características más importantes de la negociación colectiva funcional respecta a la laboral sean el tratarse de un fenómeno reciente (en los países europeos y en Norteamérica no se consolida hasta los años 60), y el ser un fenómeno peculiar —especialmente por lo que se refiere a la eficacia jurídica de los acuerdos alcanzados—<sup>6</sup>.

En España, una ordenación mínimamente detallada no aparece hasta 1987 y la construcción de su marco jurídico va a tener un polémico inicio. Dejando a un lado la normativa pionera de 1981 que contemplaba la negociación colectiva en las Entidades Locales, lo cierto es que el TC en su S. 57/82, de 27 julio, establecería las diferencias entre funcionarios públicos y sector laboral desde la perspectiva de la negociación colectiva en la CE, señalando que la misma no reconoce este derecho a los funcionarios públicos. Más adelante, como se verá, esta Sentencia, aparentemente negadora del derecho para los funcionarios públicos, se interpretará de forma más relativa; primero, porque el TC no resolvía un recurso de amparo sino un conflicto de competencias y, segundo, porque España no había ratificado aún los Convenios 151 y 154 OIT.

En esta materia es imprescindible analizar las fuentes internacionales y la regulación constitucional de este derecho.

El entorno normativo internacional es importante porque los Tratados internacionales no sólo forman parte del ordenamiento interno una vez publicados, sino que, además, actúan como criterio interpretativo respecto de los derechos y libertades reconocidos en España (art. 10.2 CE).

---

<sup>6</sup> S. DEL REY GUANTER, «La ordenación de la negociación colectiva en el Acuerdo para Modernizar la Administración y Mejorar las condiciones de trabajo», Boletín Informativo, nº 2, MAP, 1992, p. 24. También publicado en TL, nº 28, 1993, p. 100.

Las normas internacionales sobre este derecho están en la Carta Social Europea y en distintos Convenios de la OIT (87, 98, 151 y 154).

Pues bien, de la regulación de estos instrumentos internacionales, en cuyo detalle no vamos a entrar ahora, se desprende no un necesario reconocimiento de este derecho para los funcionarios, pero tampoco un impedimento, y en su caso, si una interpretación en clave promocional del mismo<sup>7</sup>.

Por su parte, del examen conjunto de los preceptos constitucionales referidos a los funcionarios públicos (arts.23.2, 26, 28 —acceso a libertades—, 103.3 —reserva legal en materia funcionarial— y 149.1.18 —materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva—) se desprende la ya indiscutida conclusión de que si el art. 28 CE reconoce la libertad sindical de los funcionarios y la negociación colectiva forma parte de su contenido esencial, según consolidada doctrina del TC, la negociación colectiva de los funcionarios públicos se reconoce en el art. 28 CE, sin que el art. 103.3 impida o sea obstáculo constitucional para sentar esta conclusión, pues la reserva de ley en materia funcionarial es relativa, no absoluta; la Administración está sometida a la legalidad, no sólo ordinaria sino también constitucional; la neutralidad no puede tampoco constituir un límite porque la negociación colectiva no la pone en peligro, se trata de una neutralidad política y no jurídica<sup>8</sup>.

Si se parte, pues de este carácter limitado de la reserva de ley hay que entender que la CE no impide, sino que incluso exige, que la ley, y, en su caso, los reglamentos, tengan en cuenta la fuente colectiva, no agotando todos los posibles espacios de regulación. La reserva de ley en materia del estatuto funcionarial trata de asegurar objetivos concretos también para garantizar la imparcialidad del funcionario en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la exclusión de la competencia de la autonomía colectiva debe tener fundamento no sólo en la tutela del interés general, sino también en la consideración de otros bienes o derechos constitucionales<sup>9</sup>.

La negociación colectiva de los funcionarios públicos ha sido objeto de sucesivas regulaciones desde la Ley 30/84 hasta la Ley 7/90, pasando por leyes autonómicas sobre Funcionarios públicos, la Ley 11/1985 (LOLS) y la Ley 9/87<sup>10</sup>, sobre las que no vamos a entrar ahora ni siquiera brevemente.

---

<sup>7</sup> Vid. más extensamente V. MARTÍNEZ ABASCAL, «Alcance y efectos de la capacidad convencional colectiva en la función pública española», REDT n° 39, 1989, p. 467 y R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva en la Función Pública*, Universitat de València, Tirant Lo Blanch, 1996, pp. 48 y ss.

<sup>8</sup> Vid. más ampliamente R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva...*, op. cit., pp. 30 y ss.

<sup>9</sup> Vid. M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «Ley y negociación colectiva...», op. cit., pp. 6-7.

Sólo será necesario señalar que es la Ley 9/87 (LRAP) la que acaba por regular la negociación colectiva de los funcionarios, a la manera que la LET regula la de los trabajadores, en su mayor parte con carácter de ley de bases a los efectos del art. 149.1.18 CE.

Esta Ley establece dos sistemas de determinación de las condiciones de trabajo: consulta y negociación. La elección del sistema no depende de las partes, sino que depende de la naturaleza de la materia a regular. Las diferencias entre consulta y negociación no son formales sino sustantivas.

Dicha negociación se aparta de manera resuelta del sistema de negociación colectiva regulado en la LET y vigente, por tanto, en el sector público laboral (respecto a quién, cómo, qué y cuándo se negocia).

No cabe negociar fuera de los sistemas de negociación colectiva establecidos en los arts.30 y ss. de la LRAP como ocurre en el sector laboral (convenios colectivos estatutarios y extraestatutarios). No cabe extender los resultados obtenidos en una unidad de negociación a otra que constituya un ámbito territorial diferenciado, a través de un procedimiento similar al de adhesión previsto en el art. 92.1 LET. El TS (SS 29-VI-92 y 16-VI-94, R. 5195 y 5289) ha rechazado tal posibilidad por entender que se opera un proceso de renuncia al ejercicio de la propia competencia que no puede ser sustituida por un acto que permite la extensión de condiciones de trabajo negociadas para Administraciones Públicas distintas en otras Mesas Negociadoras<sup>11</sup>.

La Ley 9/87 fue duramente criticada sobre todo en el contenido de la negociación colectiva, lo que provocó una profunda reforma de la misma que se produjo en virtud de la Ley 7/90, que modificó importantes preceptos de la Ley en su versión inicial. La «normalización» de la negociación colectiva introducida se evaluó como positiva ya que prácticamente hace negociable todos los aspectos relacionados con las condiciones de trabajo en la Función Pública. La ley 7/90 es producto de la llamada legislación negociada o pactada pues incorporó los acuerdos alcanzados entre organizaciones sindicales y empresariales con el Gobierno (Acuerdo sobre derecho a la negociación colectiva de funcionarios públicos de 1 de febrero de 1990) y vino a ampliar el alcance material del sistema de negociación mermando la vía de la consulta.

No obstante, el mayor fruto de tal modificación fue precisamente posibilitar la conclusión del «*Acuerdo para Modernizar la Administración y Mejorar las condiciones de trabajo*» (AMA), de 16 de noviembre de 1991, el cual hubiera

<sup>10</sup> Vid. ampliamente R. ROQUETA BUI, *La negociación colectiva...*, op. cit., pp. 75 y ss.

<sup>11</sup> J. MAURI MAJÓS, «*Problemas de la representación sindical y la negociación colectiva en la función pública. Convergencias y divergencias con el empleo privado*», DA, nº 241-242, 1995, p. 165.

sido impensable dada la actitud claramente opuesta de los sindicatos frente a la redacción originaria de la Ley 9/87. Dicho Acuerdo, firmado por el Ministerio para las AA.PP. y UGT, CCOO, ELA-STV y CSI-CSIF, dedica su título IV a la Articulación del Proceso de Negociación Colectiva, autoregulando extremos concretos de la misma necesitados de atención y constituyendo, por tanto, una ordenación complementaria a la desarrollada en la Ley 7/90<sup>12</sup>.

Más tarde, el Título VIII del «Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 sobre condiciones de trabajo en la Función Pública» (ACT), firmado el 15 de septiembre de 1994 entre la Administración del Estado, UGT, CCOO, CSI-CSIF, CIG, mantiene las previsiones del AMA en materia de ordenación de la estructura de la negociación colectiva hasta tanto se determine el nuevo marco de relaciones colectivas funcionariales. No obstante ello, además de los ámbitos de negociación contenidos en dicho Acuerdo, admite también la posibilidad de establecer ámbitos específicos en los departamentos y organismos en el marco de cada Plan de Empleo, limitados a los contenidos y previsiones del Plan, y crea una Mesa de Retribuciones y Empleo dependiente de la Mesa General<sup>13</sup>.

Quizá la mejor manera de entender las peculiaridades de la negociación colectiva funcional, sea la de compararla con la laboral. Las diferencias más notables son<sup>14</sup>:

1) las unidades de negociación y su articulación funcional dependen de la ley y no de la autonomía colectiva;

2) la legitimación para negociar en el ámbito laboral corresponde a empresarios y asociaciones empresariales y a organizaciones sindicales representativas, comités de empresa, delegados de personal y secciones sindicales representativas,

---

<sup>12</sup> Vid. ampliamente A. OJEDA AVILÉS, «El Acuerdo para Modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo: un importante avance en la negociación colectiva pública», AL, nº 17, 1992.

<sup>13</sup> R. ROQUETA BUJ, *La negociación colectiva...*, op. cit., p. 159. Vid. STS de 22 de diciembre de 1997, en la que se aclara que la naturaleza jurídica de dicho Acuerdo, expuesta en el capítulo II, declara expresamente que sólo los capítulos 4,5,9,14,16.2 son de aplicación directa, sin que lo sea el capítulo XIII y sus disposiciones, las cuales, para ser aplicadas requieren ser asumidas en los Convenios que se celebren, siendo éstos los que en cada caso habrían de ser invocados para su aplicación. AL nº 18/98.

<sup>14</sup> Siguiendo a R. ROQUETA BUJ, «Las relaciones entre los sistemas de negociación colectiva laboral y funcional en la Administración Pública», XI Jornadas andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Trotta, Madrid, 1994, p. 138.

mientras que en el ámbito funcional son las Mesas de negociación integradas por Administración Pública y sindicatos;

3) el contenido de la negociación colectiva laboral es libre dentro del respeto a las leyes y no tasado por ley. También las relaciones ley-convenio son distintas: en el sector funcional, salvo disposición en contrario, los pactos y acuerdos no pueden mejorar la ley;

4) el proceso negocial se materializa en pactos y acuerdos y no en convenios colectivos. Todos gozan de eficacia jurídica normativa y *erga omnes*, y están subordinados jerárquicamente a la ley, pero en el ámbito laboral el principio de jerarquía normativa viene matizado por el principio de norma más favorable<sup>15</sup>;

5) los actos de incumplimiento del empresario son recurribles jurisdiccionalmente en vía laboral, y no contencioso-administrativa.

Las diferencias, por tanto, en esta materia entre el sector público funcional y la negociación colectiva del personal laboral, también en el sector público, son, en principio, profundas.

Señaladas estas diferencias, no voy a hacer ahora un estudio sistemático de este derecho, innecesario por conocido a estas alturas, me voy a detener exclusivamente en uno de los aspectos más sobresalientes que se ha planteado en estos diez años de experiencia negocial en la Función pública: es sin duda el del posible ejercicio conjunto del derecho de negociación colectiva de los trabajadores y de los funcionarios.

Tal posibilidad se abre a partir de la Ley 7/90 y del AMA, sin que existan hoy importantes obstáculos para que ello se produzca. Por parte de las Administraciones Públicas, los máximos responsables son los mismos; en la Administración del Estado: el Ministro para las Administraciones Públicas y el Ministro de Economía y Hacienda. Por parte funcional, no sólo son posibles los sindicatos que integran a todo el personal al servicio de la Administración Pública en una sola organización, sino que, precisamente, éstos son los que mayor respaldo han obtenido en los correspondientes procesos electorales. Pero aun en el caso de que los sindicatos fueran distintos, del lado social, deberían negociar todas y cada una de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito funcional y laboral. Ahora bien, lo que no cabe en ningún caso es que los comités de empresa negocien representando a ambos colectivos, no sólo porque

---

<sup>15</sup> *Vid.* análisis detenido de las distintas facetas de la inderogabilidad en A. OJEDA AVILÉS, «Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de mayo», RL nº 18, 1988, pp. 26 y ss.

carecen de capacidad negocial en el ámbito de la Función Pública, sino porque no representan a los funcionarios<sup>16</sup>.

Para la posible negociación conjunta, la mesa de negociación deberá cumplir los requisitos de forma dispuestos en cada una de las legislaciones correspondientes, LET y LRAP. La parte sindical deberá representar a la mayoría absoluta de los miembros de la representación unitaria (art. 88.1 LET) y se adoptarán los acuerdos por mayoría. En la negociación colectiva funcional es indiferente la representatividad de la representación sindical (diferencia que se corrige en el art. 88.1 AEBFP igualándose a la LET) aunque los acuerdos también se adoptarán por mayoría. En cambio, se necesita la aprobación formal y expresa por parte del Consejo de Ministros o similar de los acuerdos alcanzados sobre materias de su competencia.

En ambos casos, será preceptiva la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que las retribuciones pactadas puedan suponer modificaciones en el gasto<sup>17</sup>.

Un importante aspecto de la negociación conjunta es la referida a su contenido. Si bien es cierto que el personal laboral al servicio de la Administración Pública se rige por la legislación laboral, sin embargo, el régimen jurídico que se les aplica se completa necesariamente con disposiciones legales y reglamentarias que establecen límites adicionales a la voluntad negocial de la Administración.

La Ley 30/84 establece reglas específicas sobre la racionalización de las plantillas del personal laboral, sobre la oferta anual de empleo público que es conjunta con funcionarios, sobre las dotaciones presupuestarias de las plantillas de todo el personal, funcional y laboral. La ordenación, unificada, de todo el personal se verifica a través de las RPT, sobre las que descansa la regulación de importantes aspectos del régimen jurídico del personal laboral (sistema retributivo, número y características de los puestos a ocupar, el sistema de provisión de puestos y la carrera profesional). Regula la selección de personal. En materia de contratación temporal y extinción existen peculiaridades justificadas por el juego del principio de igualdad de acceso al empleo público, mérito, capacidad y publicidad de los arts.23.2 y 103.3 CE. La Ley prevé facilidades para el acceso a la Función Pública del empleado laboral en supuestos de reclasificación de un puesto de trabajo como funcional. La LRAP contiene dos disposiciones que también les afectan (arts.39 y 40 y disp. adic. 5ª). Todos estos aspectos jurídico-laborales reciben un tratamiento específico en la Administración, lo que convierte en no equiparable la

---

<sup>16</sup> R. ROQUETA BUI, «*Las relaciones entre los sistemas de negociación...*», *op. cit.*, pp. 149-150.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 151.

autonomía negocial de la Administración con la de un empresario privado (ejemplo: a través de la negociación colectiva no puede la Administración garantizar a los contratados interinos la continuidad y la vinculación al puesto de trabajo hasta consolidar la plaza).

Por su parte, las Leyes Presupuestarias de los últimos años vienen estableciendo limitaciones a los incrementos salariales del personal laboral al servicio de la Administración. Los representantes de ésta en las mesas negociadoras no pueden pactar una masa salarial por encima del máximo establecido, si lo hicieran incurrirían en ilegalidad (causa de impugnación del convenio colectivo según el art. 90.5 LET). Cuando se trate de convenios colectivos sectoriales aplicables en la Administración Pública, el porcentaje de incremento pactado en él ha de quedar limitado al tope señalado por la ley para los trabajadores de la Administración, quedando vigente para el resto de los trabajadores.

Como consecuencia del carácter anual de las leyes presupuestarias, en la negociación colectiva del personal laboral, no se podrán programar tampoco salarios para dos o más años. La Administración Pública se verá obligada así a descolgarse de las unidades de negociación compartidas con el sector privado.

Las Leyes de Presupuestos también imponen limitaciones en materia de Seguridad Social complementaria: se prohíbe pactar mejoras voluntarias de la acción protectora del sistema de Seguridad Social<sup>18</sup>.

Las diferencias en cuanto al objeto de la negociación no son tan grandes entre los dos sistemas de negociación colectiva. Existe un acercamiento entre el derecho funcional y el laboral en lo que respecta a la regulación de las relaciones individuales, así como un tratamiento paralelo de la racionalización de la estructura de los cuerpos y escalas de funcionarios y de las plantillas del personal laboral, rigiendo en ambos casos los mismos criterios.

La Ley de Incompatibilidades intenta una construcción unitaria de su régimen.

El derecho de participación institucional se ejerce por sindicatos que extraen su representatividad de la audiencia obtenida en las elecciones a delegados de personal y juntas de personal y delegados de personal y comités de empresa. Los ejes sobre los que descansa la definición de centro de trabajo en la disp. adic. 5ª LRAP, son parecidos a los que se siguen para estructurar las unidades electorales en el art. 7 LRAP, por lo que el ámbito de actuación de los órganos de representación unitaria coinciden (criterios mantenidos en la Disposición Adicional 12ª AEBFP).

Como consecuencia de todo ello, el bloque de derecho necesario que han de respetar ambos tipos de negociación colectiva tiene idénticos contornos, por lo

---

<sup>18</sup> R. ROQUETA BUI, «Las relaciones entre...», *op. cit.*, pp. 142-144. Ampliamente en su obra *La negociación colectiva...*, *op. cit.*, pp. 253 y ss.

que la negociación colectiva de estas materias no requiere la separación entre personal laboral y funcionarial. Antes al contrario, se ha considerado aconsejable la negociación conjunta en aras a la consecución de los principios de igualdad, economía normativa y eficacia administrativa<sup>19</sup>.

La hipótesis de la negociación colectiva conjunta es difícil, sin embargo, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los acuerdos negociales, pues, como quiera que el LET, a diferencia de la LRAP, hace depender la eficacia personal de los convenios colectivos de la representatividad de los sindicatos que lo negocian, puede darse la paradójica situación de que un mismo acuerdo, negociado, del lado del personal, por sindicatos globales que cuentan con un mismo grado de aceptación entre los trabajadores y funcionarios e, incluso, superior entre los primeros, tenga un alcance personal diferente respecto a unos y otros. Mientras se aplica a todos los funcionarios, puede sólo aplicarse a los trabajadores afiliados, aunque siempre podrá remediarse a través de la adhesión individual o colectiva<sup>20</sup>.

Desde una perspectiva técnico-jurídica, en el supuesto de negociación colectiva conjunta, los acuerdos alcanzados deberán materializarse en instrumentos negociales distintos y formalmente separados (convenio colectivo y pactos y acuerdos). Los primeros deberán someterse al control de la autoridad laboral, al registro y depósito en el SEMAC y a la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, mientras que los pactos y acuerdos se depositan en el SEMAC y se publican igualmente en el Boletín.

Podría ser factible un mismo instrumento siempre que se dividieran en dos partes perfectamente diferenciadas, que deberían someterse a sus correspondientes trámites administrativos.

Sin embargo, en la práctica, la negociación conjunta se está produciendo y recogiendo en un único acuerdo donde se superponen las cláusulas de distinto contenido y alcance jurídico. Esto crea confusión jurídica. Los principales problemas parten del hecho de que resuelven dos jurisdicciones distintas, lo que implica la posibilidad de fallos contradictorios, la nulidad del pacto o acuerdo podría comportar la nulidad en cuanto convenio colectivo y viceversa.

En realidad, la diferencia de jurisdicción es lo que separa los dos sistemas de negociación, sobre todo por la existencia de principios específicos del procedimiento laboral, como son la celeridad y la oralidad, inexistentes en el procedimiento contencioso-administrativo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> R. ROQUETA BUI, «Las relaciones entre...», *op. cit.*, pp. 150-151.

<sup>20</sup> R. ROQUETA BUI, *Idem*, p. 152.

<sup>21</sup> R. ROQUETA BUI «Las relaciones entre los sistemas...», *op. cit.*, pp. 153-154.

En este punto hay que advertir de la abundante Jurisprudencia, en su mayoría contencioso-administrativa, recaída sobre la regulación conjunta de funcionarios y laborales, que los sujetos negociadores en la Administración Pública no se han resistido a realizar, en el sentido de declararla nula (por todas, STS, Sala 3ª, de 29 de mayo de 1998, AL nº 36/98).

Analizando precisamente la Jurisprudencia de los últimos años, hay que decir que existe una importante producción forense que diseña un modelo negocial en la Función Pública, comparado con el existente en el ámbito laboral, de contenido más restrictivo, especialmente en ámbitos negociales tales como el local.

Sin embargo, la obligación de negociar en la Función Pública, aunque sea respecto a un contenido limitado, está adquiriendo una carta de naturaleza en la jurisprudencia contenciosa desconocida incluso en la jurisprudencia laboral. La obligación de negociar previamente a la aparición de una norma reglamentaria so pena de invalidez de la misma o la imposibilidad de modificar unilateralmente lo pactado vía reglamentaria, representa la consolidación del derecho de negociación colectiva en cuanto procedimiento obligatorio para la válida elaboración de disposiciones de carácter general y, por ende, posibilita su consideración en cuanto auténtica fuente de Derecho<sup>22</sup>. Mientras que en el trabajo privado la llamada «negociación legislativa» es un episodio posible, pero accidental, en el caso de la Función Pública es consustancial la exigencia de una intervención sindical en la fase de elaboración de las normas, para asegurar la participación de los representantes de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de trabajo<sup>23</sup>.

Ya en la recta final y como antes anuncié, conviene señalar que estamos en un momento en que se está elaborando un estatuto funcional y, aunque no sea demasiado ortodoxo, trabajar sobre proyectos de normas, voy simplemente a comentar algunos de los preceptos del AEBFP relativos a la negociación colectiva. No es el momento de hacer consideraciones, seguro interesantes, sobre el contenido y posible nuevo modelo de Función Pública, pero sí de destacar lo que significaría, en caso de aprobarse, este texto legal.

### *La negociación colectiva en el Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública*

El texto completo del Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública (AEBFP) se alcanza a partir del acuerdo de la Mesa General de Negociación de

<sup>22</sup> S. DEL REY GUANTER y M. LUQUE PARRA, «Criterios jurisprudenciales recientes sobre la negociación colectiva de los funcionarios públicos», RL, nº 4, feb. 1997, p. 27.

<sup>23</sup> M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «Ley y negociación colectiva...», *op. cit.*, p. 5.

fecha 10 de febrero de 1998, tras un largo proceso de negociación entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de una parte y los Sindicatos, de otra. Dicho texto deberá ser elevado por el Consejo de Ministros en forma de Proyecto de Ley al Parlamento, y será aprobado, en su caso, por éste en desarrollo del art. 149.1.18 CE, con carácter, por tanto, de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

La importancia del hecho es obvia: por fin el mandato del art. 103.3 de la Constitución Española («La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos») podrá verse cumplido.

Los arts. 86 a 93 son los que establecen las normas relativas a la «negociación colectiva» de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, y lo hacen a la manera establecida en la Ley 7/90, abandonando las expresiones «participación en la determinación...» que utilizan tanto la LOLS como la Ley 9/87. Asimismo, el art. 79, en su aptdo. 4, señala que «por negociación colectiva, a los efectos de esta Ley, se entiende el derecho a *negociar* la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Administración Pública».

Resalto sólo algunos puntos interesantes:

El art. 93 prevé: «1. Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas..., un *Órgano de negociación común*, compuesto en su parte social de acuerdo con los resultados de las elecciones a órganos de representación del personal funcionario y laboral y de conformidad con los criterios establecidos en los arts. 86 y 88. Los pactos y acuerdos alcanzados tendrán la consideración y *efectos* previstos en el *art. 83 ET* para el personal laboral y en el *art. 90 de esta Ley* para los funcionarios».

Al margen de notables modificaciones referidas a la estructura de la negociación (art. 87 y 88 AEBFP), lo más destacable respecto al contenido es que se limitan en el art. 89 EBFP las posibilidades de negociar materias que dentro de los conceptos amplios recogidos en el art. 32 LRAP, de modo similar al art. 85 ET, implican una mayor libertad en la fijación del contenido de la negociación que ahora se verá limitada al establecerse una lista cerrada de materias que no se abre, como pudiera parecer inicialmente, a través de una fórmula como la contenida en los dos preceptos antes citados («...y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo»), pues los términos con los que finaliza la comentada letra i) del art. 89.1 AEBFP: «... en aquellos aspectos que afecten a las condiciones de trabajo de los funcionarios», se refiere exclusivamente a la planificación de los recursos humanos, que serán objeto de negociación sólo en ese caso.

Además de excluirse expresamente de la obligatoriedad de la negociación, alguna materia como la determinación de las condiciones de trabajo de quienes desempeñen funciones directivas; cosa que, por otra parte, resulta lógica, además de similar a la previsión contenida en el art. 3 del RD 1382/85, por el que se regula

la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección en la empresa, cuya fuente principal de regulación es, además del RD, el contrato de trabajo, produciéndose habitualmente la exclusión de los directivos del ámbito de los convenios colectivos; y con la prohibición legal de participar en la elección de los órganos de representación unitaria (art. 16 del citado RD).

Un aspecto a destacar es también el referido al contenido mínimo de los Pactos y Acuerdos. El AEBFP exige explicitar *la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia* (art. 90.4), al modo en que ocurre para los convenios colectivos laborales (art. 89.4 LET), lo cual es positivo y evita interpretaciones forzadas respecto a la posible ultraactividad. Esta previsión, inexistente en la LRAP, se completa con las normas establecidas en los apartados 10, 11 y 12 del mismo art. 90 AEBFP, según las cuales los Pactos y Acuerdos, a falta de denuncia expresa, se prorrogan de año en año; la vigencia de su contenido, llegado el vencimiento, se producirá según lo establecido en ellos; y los Pactos y Acuerdos que sucedan a otros anteriores, los derogan en su integridad, salvo los aspectos que expresamente se acuerde mantener. Se acerca, así, la regulación de la vigencia de los Pactos y Acuerdos a la de los convenios colectivos de los trabajadores prevista en el art. 86 LET.

Respecto al procedimiento, al margen de importantes novedades en materia de solución extrajudicial de conflictos, en el AEBFP encontramos una importante novedad en este punto, quizá la más llamativa por lo que supone respecto al doble sistema de concertación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos instituido por la Ley 9/87: desaparece el sistema de la *consulta* hasta ahora previsto con las organizaciones sindicales para aquellos supuestos en que las consecuencias de las decisiones de las AAPP que afecten a sus potestades de organización, primera de las materias excluidas de la negociación, tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Procederá en este caso, según el AEBFP, también el sistema de *negociación*.

El apartado 3 del art. 90 introduce un importante elemento, hasta ahora inexistente en la negociación de los Acuerdos, al menos en la letra de la Ley, al distinguir un procedimiento distinto según se trate de materias que, siendo competencia de los órganos de Gobierno, pueden ser decididas de forma definitiva por ellos, o materias que están sometidas a reserva formal de ley.

En tal sentido se establece que el contenido de los Acuerdos ratificados, *cuando afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno*, se aplicará directamente 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<sup>24</sup>. En cambio,

---

<sup>24</sup> Esto avala la teoría sobre el carácter reglamentario de la aprobación.

sigue diciendo el precepto que, *si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva formal de Ley* que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CC.AA., *su contenido carecerá de valor normativo directo*<sup>25</sup>. No obstante, en este supuesto, el Órgano de Gobierno respectivo procederá a la elaboración del correspondiente Proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado.

Se modifican también los efectos de la falta de aprobación expresa y formal. En el art. 37.2 LRAP se establece que corresponde a los órganos de gobierno de las respectivas Administraciones Públicas, establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, efecto que se extiende también a la falta de acuerdo<sup>26</sup>; mientras que en el art. 90.3 *in fine* del AEBFP se indica que *se deberá iniciar la renegociación*, pero sólo si no se ratifica el Acuerdo, añadiéndose la nueva situación relativa a la negativa a la incorporación del mismo en un Proyecto de Ley. La renegociación de las materias tratadas se deberá iniciar *en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos una de las partes*.

Esta nueva regulación supone, por un lado, que si no hay ratificación ni incorporación a Proyecto de Ley, se deberá producir la renegociación y, en su caso, acudir a procedimientos de solución extrajudicial de conflictos. Mientras que si no hay acuerdo en la negociación inicial o en la renegociación podrá acudir a la solución extrajudicial. En ambos casos, agotados los procedimientos de solución extrajudicial, se produce la recuperación de la facultad de determinación unilateral de condiciones de empleo por los órganos de gobierno de las Administraciones con las excepciones contempladas en los apartados 10, 11 y 12 del artículo 90 (supuestos de prórroga tácita o de ultraactividad pactada).

Por otro lado, las previsiones del precepto comentado respecto a las materias sometidas a reserva formal de ley, implican el establecimiento a través de una ley (AEBFP) de la obligación de realizar no una legislación negociada respecto de determinadas materias, pero sí que el órgano de gobierno se vea obligado a incorporar al correspondiente Proyecto de Ley los concretos términos de la negociación, pues se obliga a que, en caso de no ratificarse el Acuerdo, se envíe de nuevo a las partes para la renegociación *si así lo solicitara al menos una de ellas*.

---

<sup>25</sup> Aunque en el caso anterior, si se precisa la modificación o derogación de la normativa reglamentaria, también habrá que esperar a la concreta actividad reglamentaria, por lo que puede decirse, también, que carece de valor normativo directo hasta entonces.

<sup>26</sup> Límite «unilateral» a la autonomía colectiva, cuya compatibilidad con la CE podría examinarse desde la doctrina sentada por la STC 11/81. M. RODRÍGUEZ PIÑERO, M. «Ley y negociación colectiva...» *op. cit.*, p. 9.

Esto supone que la iniciativa legislativa que, según el art. 87.1 CE corresponde en exclusiva al Gobierno, o al Congreso y al Senado, en su caso, podría verse afectada por disposición de una ley que establece o condiciona tal iniciativa a la voluntad de sujetos distintos, lo que podría provocar la inconstitucionalidad de la renegociación. Aunque, en último término será, el órgano de gobierno de las Administraciones Públicas quien establezca las condiciones de trabajo de los funcionarios cuando no se alcance acuerdo en dicha renegociación, sin que, como es lógico, quepa la posibilidad de acudir a sistemas de solución extrajudicial de conflictos, como se encarga de señalar el art. 91.2 EBFP, en los casos de materias reservadas a la ley.

Sin duda hay en el AEBFP mejoras técnicas importantes, en realidad se prevé un acercamiento a la regulación de la negociación colectiva del personal laboral prevista en la LET, lo que eliminará problemas para la negociación conjunta que, incluso en ocasiones, parece que el Anteproyecto de Estatuto propicia. Pero, también es verdad, que existen oscuras previsiones, fundamentalmente en lo que se refiere a materias que sometidas a reserva de ley, son a su vez objeto de negociación.

Desde luego que sería preciso realizar una valoración más profunda de los cambios que se producen y de lo que ellos suponen en la determinación de un nuevo modelo de negociación colectiva en el sector público, pero también es verdad que el esfuerzo sería inútil si en la elaboración parlamentaria de este Estatuto se modificaran, como ha ido sucediendo en el largo y complejo proceso de negociación, algunos de sus aspectos. Por tanto, lo más prudente será esperar y convocarnos de nuevo para cuando la Ley, sobre la que no se ha dicho nada desde hace bastantes meses, se apruebe.