

editorial

Aquest és el vuitè número de la sèrie monogràfica de butlletins que dediquem a **la negociació col·lectiva de les condicions de treball dels empleats públics després de l'aprovació de l'EBEP**. En ell, el seu autor, **Carlos L. Alfonso Mellado**, professor de Dret del Treball i Seguretat Social de la Universitat de València-Estudi General, ens ofereix el seu punt de vista respecte de diverses qüestions pràctiques relacionades amb el tema de les **DIFERÈNCIES DE PRINCIPIS I CONTINGUT ENTRE LA NEGOCIACIÓ COL·LECTIVA FUNCIONARIAL I LABORAL**.

L'EXISTÈNCIA DE DUES CLASSES DE PERSONAL I DE DOS SISTEMES DE NEGOCIACIÓ COL·LECTIVA

No és infreqüent que les Administracions Públiques, i en concret les Entitats Locals, comptin amb dos tipus de personal: el sotmès a una relació funcional i el subjecte a una relació laboral. Aquesta situació condueix a l'aplicació de dos règims de condicions laborals diferents, que incorporen, cada un, el seu propi sistema de negociació col·lectiva.

Si bé a l'actualitat és possible la negociació conjunta per als empleats funcionaris i laborals, no es pot ignorar que subsisteix la negociació per separat.

Aquest fet fa oportú **repassar les diferències essencials quant als principis, regles i contingut que regirien cadascuna d'aquestes negociacions, atès que no sempre són els mateixos i existeix una certa impressió que la negociació laboral pot ser més flexible i més àmplia quant a continguts que la funcional**, cosa que, com veurem, ha de matisar-se considerablement. Lògicament, les diferències entre ambdós sistemes de negociació són moltes, i un gran nombre d'aquestes ha de qualificar-se com d'escassa importància. És impossible repassar-les totes en una breu aproximació i, per tant, em centraré en aquelles que poden resultar més essencials.

ELS ÀMBITS DE NEGOCIACIÓ

Mentre en el sistema laboral l'àmbit de negociació és lliure i correspon a les parts determinar-lo, a la negociació col·lectiva funcional els àmbits de negociació compten amb una relativa predeterminació normativa, tot i que l'art. 38.4 EBEP pugui fer que sembli el contrari en assenyalar que els Pactes i Acords concretaran el seu àmbit d'aplicació.

En aquest sentit, efectivament **els art. 34 i 36 EBEP estableixen les meses de negociació que existeixen en l'àmbit funcional, si bé s'admet que les meses generals puguin pactar l'existència de meses sectorials**, configurant d'aquesta manera àmbits menors de negociació (art. 34.4 i 5 EBEP), **i que puguin existir àmbits de negociació supramunicipal** (art. 34.2 EBEP). Com pot apreciar-se, en tots els casos es tracta de negociacions restringides a l'àmbit de l'ocupació pública, això és, a negociacions entre les Administracions i els seus funcionaris.

També, en aquest cas, els àmbits de negociació conjunts entre l'Administració i el conjunt del seu personal (funcionari i laboral) estan predeterminats (art. 36.3 EBEP), fins i tot en termes tan rígids que obligarien al fet que cada Entitat Local comptés amb una mesa de negociació conjunta, la qual cosa pot ser excessiva, especialment en consideració a les possibilitats de negociació supramunicipal.

Per contra, **en la negociació laboral no hi ha àmbits predeterminats** i aquesta és una qüestió que els subjectes que negocien cada conveni laboral han de definir (art. 83.1 ET), cosa que condueix a regles de correspondència entre els subjectes legitimats per negociar i l'àmbit en què poden fer-ho, i a regular els específics problemes de concurrència de convenis, molt més importants en consideració a aquella llibertat d'àmbits. Aquesta llibertat condueix, per hipòtesi, a un problema que mai es donaria en la negociació funcional, concretament a la possible aplicació d'algun conveni sectorial en algun àmbit de les Administracions Públiques. Es tracta d'un problema que avui, en vista de l'existència d'amplis processos de negociació en l'ocupació pública, no té l'entitat que en altres èpoques havia assolit, però que pot plantejar-se en algun supòsit concret.

En qualsevol cas, sembla lògic que els àmbits de negociació laboral haurien de correspondre's amb els previstos en l'àmbit funcional, cosa a més raonable en vista de les possibilitats de negociació conjunta. Però que això sigui lògic, no vol dir que la norma ho imposi.

ELS SUBJECTES LEGITIMATS

Una altra diferència essencial i que, a més a més, troba la seva màxima expressió en l'àmbit de l'ocupació pública en les entitats locals, fa referència als subjectes legitimats. Respecte d'aquest punt pot fer-se remissió a allò que es va exposar en un treball anterior ([Butlletí extraordinari núm. 62](#)), però convé recordar que **en l'àmbit funcional la negociació és absolutament sindicalitzada**, corresponent als sindicats que compleixin els llistats de representativitat que en cada cas determina l'EBEP (art. 34 a 36) la legitimació negociadora a les corresponents meses, sense que entre les competències de les

Juntes i Delegats de Personal figuri la possibilitat de participar en els processos de negociació col·lectiva (art. 40 EBEP). **En aquest sentit, els representants de grups de treballadors, de candidatures de no afiliats no poden, legalment, formar part de les meses de negociació en l'àmbit funcional.**

Per contra, en l'àmbit laboral, a les negociacions a l'empresa i en àmbits inferiors a aquesta (per exemple, el centre de treball), que vindrien a ser les negociacions que normalment es produeixen a les Entitats Locals (cadascuna d'elles és laboralment una empresa), els Comitès d'Empresa i els Delegats de Personal sí que comptem amb legitimació negocial (art. 87.1 ET) alternativa als sindicats. Si en el Comitè d'Empresa o en els Delegats Sindicals només hi ha representants sindicals, la composició de la mesa de negociació laboral no diferirà substancialment, però si en aquells òrgans de representació unitària hi ha candidatures de no afiliats, de grups de treballadors, aquestes seran presents a la mesa de negociació si aquesta es fa amb el Comitè d'Empresa o amb els Delegats de Personal.

ELS PRINCIPIS ALS QUE SE SUBJECTA LA NEGOCIACIÓ

L'art. 33 EBEP estableix uns principis bàsics a què ha de subjectar-se la negociació col·lectiva dels funcionaris: legalitat, cobertura pressupostària, obligatorietat, bona fe negocial, publicitat i transparència. Per contra, en la legislació laboral no hi ha una declaració sistemàtica dels principis que han de regir la negociació col·lectiva.

No obstant això, la situació no és tan diferent a com es pugui pensar. En efecte, alguns dels principis que regeixen la negociació col·lectiva funcional estan contemplats a les normes laborals. El principi de legalitat apareix reconegut a l'art. 85.1 ET quan assenyala com a límit al contingut dels convenis laborals el respecte a les lleis. El de bona fe negocial es recull expressament a l'art. 89.1 ET i el de publicitat es troba implícit en les regles sobre registre i publicació de convenis a què es refereix l'art. 90 ET.

Altres principis, si bé no els trobem recollits, **són consubstancials a la pròpia actuació de les Administracions Públiques**, com el de **transparència**. Fins i tot **el de cobertura pressupostària** té plena vigència, com es desprèn del fet que les limitacions al creixement salarial establertes a la corresponent legislació pressupostària són d'obligat respecte per part de la negociació col·lectiva laboral, tal com fins i tot han reconegut el Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem (per exemple, STC 96/1990, de 24 de maig i STS de 7 d'abril de 1995, recurs 3263/1994 i de 14 de maig de 1996, recurs 1245/1995) i es confirma a l'art. 27 EBEP.

En funció d'això, **l'únic principi que existeix en la negociació funcional i que no es contempla en la negociació laboral és el d'obligatorietat**. Efectivament, en l'àmbit funcional l'Administració Pública està obligada a negociar certes matèries (art. 37 EBEP), de tal manera que si les vol regular no pot prescindir dels processos de negociació col·lectiva; per contra, en l'àmbit laboral les matèries a negociar es determinen lliurement per les parts (art. 85.1 ET).

ELS DIFERENTS INSTRUMENTS DERIVATS DE LA NEGOCIACIÓ: LA NECESSITAT DE RATIFICACIÓ EN ALGUN CAS

Una altra diferència essencial és que **la negociació col·lectiva funcional regula dos instruments negocials diferents: Pactes i Acords**, sotmetent aquests darrers a un tràmit de ratificació per part de l'òrgan de Govern respectiu, a més de concretar el fet que alguns no tindran eficàcia directa per afectar a matèries la regulació de les quals ha de ser objecte de llei.

En l'àmbit laboral, al marge d'altres instruments més informals com els acords d'empresa, **existeix un únic instrument derivat dels processos de negociació col·lectiva formals, el conveni col·lectiu**, en relació amb el qual no es preveu la possibilitat de convenis sense eficàcia directa ni tampoc l'existència d'un acte de ratificació posterior a l'acord en la mesa de negociació.

En qualsevol cas, encara que el tràmit de ratificació no estigui previst, no és desconegut i pot produir-se en forma de considerar allò acordat a la mesa com un mer preacord subjecte a posterior ratificació. A més a més, el necessari respecte per la negociació col·lectiva laboral de les lleis i les limitacions pressupostàries relativitza les diferències amb la negociació funcional.

LA MAJOR O MENOR AMPLITUD DE CONTINGUT NEGOCIAL

L'art. 37 EBEP estableix un llistat de matèries a negociar i declara expressament excloses de la negociació (en realitat, encara que de manera imprecisa, de l'obligació de negociar) algunes altres matèries. Per contra, l'art. 85 ET liberalitza àmpliament el contingut dels convenis, permetent introduir qualsevol matèria que les parts considerin raonable dins del respecte a les lleis, i no conté un llistat de matèries excloses de la negociació.

Podria semblar, doncs, que el contingut de la negociació laboral és més ampli, però realment no derivaria aquesta major amplitud de la comparació d'ambdós preceptes.

En realitat, el llistat de l'art. 37 EBEP contempla pràcticament totes les matèries sobre les que es pot estendre també la negociació laboral. Fins i tot en relació a les matèries excloses, s'ha d'entendre que aquesta exclusió també regeix en l'àmbit laboral, ja sigui perquè algunes afecten potestats dels òrgans administratius que no són negociables, ja sigui perquè algunes afecten a tercers aliens al procés de negociació, ja sigui perquè en d'altres l'exclusió es preveu amb caràcter absolut per a qualsevol negociació, com, per exemple, en allò relatiu al personal directiu (art. 10.4 EBEP i, si és el cas, llistat de fonts de la relació laboral d'alta direcció contingut a l'art. 3 del *Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación de carácter especial del personal de alta dirección*).

Ara bé, sí que és cert que existeix una impressió força generalitzada que el contingut de la negociació laboral compta amb menys restriccions. La raó cal cercar-la en la diferent consideració de les normes legals que regulen el treball del personal laboral enfront de la dels funcionaris.

En efecte, **en l'àmbit laboral**, el principi general que es pot establir és que les normes reguladores, **tret que expressament disposin el contrari, són normes de mínims que, per tant, estableixen garanties per als treballadors que no impedeixen la negociació de millores sobre aquestes** (art. 3.3 ET). Fins i tot les normes laborals, quan es configuren de manera diferent, en molts casos no ho fan per reforçar el seu grau d'imperativitat, sinó per disminuir-lo, presentant-se com a normes dispositives aplicables només en defecte de pacte i obrint així una àmplia possibilitat de negociació sobre aquella matèria concreta.

Per contra, el règim regulador dels funcionaris públics s'ha associat tradicionalment a un alt grau d'imperativitat en les normes que el contemplen. Així, aquestes es consideren en molts casos com a normes imperatives absolutes i, per tant, com a no negociables. Segons el meu punt de vista, des de l'actual context de l'EBEP és impossible aquesta consideració; per descomptat que hi ha normes imperatives absolutes, però el principi general s'ha d'assimilar al laboral, ja que allò contrari no respectaria l'obligatorietat de negociació sobre un llistat de matèries que el mateix EBEP estableix. Sense aquesta reinterpretació sobre la imperativitat, certament les possibilitats de la negociació laboral seguiran essent, en algunes matèries, més àmplies.

La diferència de contingut negocial també es veu influenciada en l'àmbit local pels dubtes sobre la vigència de certes disposicions de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local* (LBRL) i del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local* (TRRL).

Es poden plantejar dubtes sobre si alguna d'aquestes disposicions segueixen vigents totalment o parcialment, en especial les regulacions en matèria retributiva complementària i de jornada (art. 93 i 94 LBRL) i sobre recompenses, vacances, llicències i permisos (art. 142 TRRL). Formalment, aquests preceptes no han estat derogats a diferència d'altres, però **hi ha el dubte de si existeix una derogació material d'aquests per contravenir altres disposicions de l'EBEP, en virtut d'allò disposat a la lletra g) de la seva Disposició derogatòria.**

Són conciliables aquestes normes amb els art. 24, 37, 47, 48, 49 i 50 de l'EBEP? De la resposta depèn en bona mesura l'ampliació o restricció de les possibilitats de negociació en l'àmbit local.

Fins i tot cal tenir en consideració la pròpia regla general de l'EBEP, quan disposa l'aplicació de les normes estatals i de les comunitats autònomes als funcionaris de les entitats locals. En efecte, aquesta regla general introdueix dos condicionants: el respecte al mateix EBEP i el respecte a l'autonomia local.

Respectarien l'EBEP i l'autonomia local normes que, per exemple, regulessin les retribucions complementàries en l'àmbit de cada entitat local, o les jornades especials que aquestes puguin establir i la distribució de la jornada o els permisos que puguin concedir? En tinc seriosos dubtes i, certament, aquestes respostes són essencials per delimitar si la negociació laboral és més àmplia o no que la negociació possible en l'àmbit funcional.

Des del meu punt de vista, la solució ha de caminar pel respecte al dret de negociació col·lectiva pel que opta clarament l'EBEP, amb la consegüent reinterpretació de les construccions tradicionals sobre les limitacions de negociació en l'àmbit local i de la imperativitat extrema de les normes que regulen les condicions de treball dels funcionaris públics. Si l'evolució jurisprudencial camina en aquesta direcció, la negociació col·lectiva laboral i funcional no tindrà diferències considerables en matèria de contingut.

LA DURADA D'ALLÒ PACTAT

En matèria de durada els dos sistemes compten amb regles similars, tret d'un aspecte concret.

En efecte, **en ambdós casos, l'àmbit temporal (durada, vigència) es determina per les parts negociadores** (art. 38.4 EBEP i 86.1 ET). També en ambdós casos, si no es denuncien, els Pactes, Acords i Convenis es prorroguen per períodes anuals, tret d'acord en contra de les parts negociadores (art. 38.11 EBEP i 86.2 ET).

La diferència radica en el règim de vigència un cop denunciat el conveni. L'EBEP no estableix respecte d'això cap regla, més enllà de la remissió a allò que les parts hagin acordat (art. 38.12 EBEP), per la qual cosa es podrien

donar hipotètiques situacions de finalització absoluta de la vigència. **L'ET, per contra, pretén evitar buits de regulació** i així, si bé certament perden vigència les clàusules obligacionals (compromisos de pau i similars), **el contingut normatiu, això és, el que regula les condicions de treball en sentit ampli, se subjectarà a allò pactat, però en defecte del pacte i a diferència de l'EBEP s'estableix la regla que diu que mantindrà el seu vigor**, lògicament fins que sigui substituït per un altre conveni.

Ens trobem així en el sistema laboral davant d'una regla de pròrroga automàtica que evita buits normatius i que no té equivalent en el sistema de la negociació funcional.

Sens dubte podrien assenyalar-se altres qüestions, però les exposades permeten apreciar les semblances i diferències entre la negociació col·lectiva dels funcionaris i la del personal laboral.