

## editorial

Éste es el undécimo número de la serie monográfica de boletines que dedicamos a **la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos tras la aprobación del EBEP**. En él su autora, **Remedios Roqueta Buj**, profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universitat de València-Estudi General, nos ofrece su punto de vista respecto a diversas cuestiones prácticas relacionadas con el tema de los **LÍMITES A LA NEGOCIACIÓN SOBRE TIEMPO DE TRABAJO**.

### LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA NEGOCIACIÓN DEL PERSONAL FUNCIONARIO

A la hora de delimitar el área de desenvolvimiento de la negociación colectiva funcionarial en el ámbito local, debe partirse de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 37 de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP), que sientan las siguientes reglas:

- a) **La inclusión de las materias que señala el art. 37.1 EBEP en el ámbito de la negociación colectiva local está condicionada por un factor fundamental, a saber: el reparto de competencias normativas en materia funcionarial** -que opera el bloque de constitucionalidad- **entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales**. En efecto, tales materias serán objeto de negociación, como subraya el propio art. 37.1 EBEP, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso. La vinculación funcional entre las Mesas generales de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales es un reflejo o trasunto de la articulación funcional que se da entre las competencias normativas del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Por consiguiente, **hay que efectuar un recorrido por la legalidad reguladora de la función pública local para ver qué aspectos son competencia del Estado, cuáles de las Comunidades Autónomas y cuáles otros de las propias Entidades Locales**. Aquéllos que queden comprendidos en la esfera de la competencia normativa del Estado (Cortes Generales, Gobierno o Ministro para las Administraciones Públicas) habrán de negociarse en el seno de la Mesa general de negociación de las Administraciones Públicas o de las mesas de negociación de la Administración General del Estado; aquéllos competencia de las Comunidades Autónomas, en las mesas de negociación que se constituyan en su respectivo ámbito; y los que entren dentro del poder de ordenanza, en las mesas de negociación que se constituyan en cada Entidad Local.

**Las materias cuya regulación corresponda al Estado (o a las Comunidades Autónomas, en su caso) quedan fuera de la órbita de la autonomía colectiva a nivel local**. A lo que debe añadirse, como tiene declarado el Tribunal Supremo, que salvo disposición en contrario, en estas materias no puede tener lugar una negociación colectiva autonómica y/o local contraria o distinta a la norma estatal o autonómica, ni de mejora de éstas, siendo nulos los Pactos y Acuerdos locales que así procedan.

- b) Una vez identificadas las materias o aspectos que, por quedar comprendidos dentro del poder de ordenanza, son negociables en las mesas que se constituyan en las Entidades Locales, los sujetos negociadores deben tener en cuenta que **el nuevo bloque de la legalidad funcionarial se compone de normas: de derecho necesario, absoluto o relativo (normas máximas y normas mínimas); de derecho dispositivo o supletorio; y de derecho básico**.

En este sentido, el EBEP contiene preceptos de distinta naturaleza, a saber:

- 1) Normas de **derecho necesario absoluto**, que **dotan de contenido una materia sin dejar espacios a la autonomía colectiva**. La relación que estas normas dibujan con la autonomía negociada es de exclusión. Éste es el caso, por ejemplo, de las potestades de organización de las Administraciones Públicas -art. 37.2.a) EBEP-, las situaciones administrativas, el régimen disciplinario y las incompatibilidades del personal funcionario.
- 2) Normas de **derecho necesario relativo** que **no niegan la intervención de la autonomía colectiva, pero la encauzan fijando topes que ésta, sobre la base del principio de jerarquía normativa, no puede vulnerar**. Dichos topes pueden cumplir dos funciones, razón por la cual, entre las normas de derecho necesario relativo, o relativamente inderogables, hay que distinguir dos subtipos:
  - **Normas máximas** que fijan el máximo de protección, por ejemplo el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios (art. 21.1 EBEP). Las normas máximas **constituyen techos de protección de los funcionarios públicos, esto es, son normas inderogables *in melius* e instauran con la norma convenida una relación de topes máximos**.

- **Normas mínimas** que fijan el mínimo, por ejemplo la duración de las vacaciones de los funcionarios públicos (art. 50 EBEP) y los permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género (art. 49 EBEP). Las normas mínimas **establecen una protección mínima, general y uniforme para todos los funcionarios, y encauzan la intervención de la negociación colectiva en un sentido unidireccional porque sólo puede suplementarla, esto es, mejorarla**. Se trata, por consiguiente, de normas inderogables *in peius*, que instauran con la norma convencional una relación de suplementariedad.
- 3) **Normas de naturaleza dispositiva o supletoria, que contienen una regulación normal y directamente aplicable al tiempo que permiten a la autonomía colectiva fijar otra regulación distinta y con independencia de que resulte más o menos favorable para los funcionarios**. Sería el caso de los permisos del personal funcionario (art. 48 EBEP). Se trata de normas semiimperativas que dibujan con la negociación colectiva una relación de supletoriedad.
- 4) **Normas de derecho básico que contienen reglas incompletas y necesitadas del concurso de la negociación colectiva para ser efectivas**. La remisión o reenvío a la autonomía colectiva puede ser de distinta intensidad: de adaptación, de desarrollo o de complemento (por ejemplo, la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos), y para la regulación en bloque (por ejemplo, la jornada de trabajo de los funcionarios regulada en el art. 47 EBEP), que es de donde resultan mayores posibilidades reguladoras para la autonomía negociadora. Cuando el reenvío es de adaptación o de desarrollo, en la relación Ley/Pacto o Acuerdo el juego es de complementariedad; cuando se remite en bloque a la negociación colectiva una determinada materia, la relación subyacente es de remisión en bloque para la regulación *ex novo*.

## LA NEGOCIACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO

Centrándonos en el **margen de maniobra de la negociación colectiva local en cuanto a la regulación de la prestación de trabajo del personal funcionario desde su perspectiva temporal**, hay que indicar que, en tanto los legisladores estatal y autonómico no aprueben o modifiquen las leyes de función pública adaptándolas al nuevo EBEP, la negociación colectiva en la función pública se encuentra, como es fácilmente comprensible, en un período provisorio. En cualquier caso, dicho margen será muy limitado habida cuenta de lo siguiente:

- a) **La jornada de trabajo de los funcionarios públicos locales será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado, y se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada**, de conformidad con el art. 94 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* (LBRL). Por consiguiente, la jornada anual equivalente a 1.647 horas que se fija para el personal civil al servicio de la Administración General del Estado por la *Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado*, no podrá ser elevada ni rebajada por las **mesas negociadoras locales. A éstas les corresponderá repartir la jornada anual a lo largo del año, pudiendo distribuirla desigualmente entre los días de la semana, entre los días y/o las semanas del año, o entre los meses del año, siempre que el total anual de horas de trabajo sea igual al fijado a nivel estatal**. De este modo, podrán establecer descansos diarios y/o semanales diferentes a los disfrutados por el personal civil al servicio de la Administración General del Estado. No obstante, como quiera que, según el art. 94 LBRL, a los funcionarios públicos locales se les deben aplicar las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada que a los funcionarios de la Administración General del Estado, no podrán incrementar el descanso diario de treinta minutos computables como tiempo de trabajo efectivo que fija el apartado primero de la citada Resolución. También podrán pactar el descanso en días que legalmente no sean festivos, siempre que ello no signifique una disminución de la jornada anual ni se perjudiquen los derechos de los ciudadanos.
- b) **En materia de horario de trabajo, trabajo a turnos y calendario laboral no existe ninguna previsión legal, por lo que estos aspectos se podrán negociar en el ámbito local**.
- c) **Los funcionarios de la Administración Local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstos en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado**, conforme a lo establecido en el art. 142 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). Lo cual significa que **las entidades locales carecen de competencia para pactar el régimen jurídico aplicable en estas materias**. Es decir, no pueden introducir permisos o licencias nuevas ni ampliar las vacaciones o regularlas en términos distintos de los fijados por la Comunidad Autónoma, o en su defecto, por el Estado. Pese a lo cual, a nivel local se podrá pactar todo lo relacionado con las fechas y forma de disfrute de las vacaciones.